

Katastrophenschutz und Klimawandel in Thüringen:  
ThürBKG und ThürKGG als Instrumente im Umgang  
mit den Folgen des Klimawandels

Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
doctor iuris (Dr. iur.)

vorgelegt dem Fakultätsrat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der

Friedrich-Schiller-Universität Jena

von

Ulrike Dinglireiter

geb. am 11.05.1981 in Nordhausen

Gutachter:

1. Gutachter (Referent): Prof. Dr. Martina Haedrich, Friedrich-Schiller-Universität Jena

---

2. Gutachter (Koreferent): Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger, Friedrich-Schiller-Universität Jena

---

3. Prüfer: Prof. Dr. Gerhard Lingelbach, Friedrich-Schiller-Universität Jena

---

Disputation: 13.04.2011

---

## Schrifttumsverzeichnis

- Achterberg, Norbert / Püttner, Günter / Würtenberger, Thomas (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch, 2. Aufl., Heidelberg 2000
- Appel, Clemens: Die Auswirkungen des demografischen Wandels in Brandenburg auf die öffentliche Verwaltung und staatliche Organisationen, LKV 2005, 377ff.
- Arbeitskreis V der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Beschluss der Sondersitzung des Arbeitskreises V der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 25.03.2002 in Hannover, in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, Hrsg. Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz, Bonn-Bad Godesberg 2003
- Badura, Peter: Staatsrecht, 4. Aufl., München 2010
- Bauer, Jobst-Hubertus / Opolony, Bernhard: Arbeitsrechtliche Fragen bei Katastrophen, NJW 2002, 3505ff.
- Bechler, Lars: Länderreport Sachsen-Anhalt, LKV 2010, 70ff.
- Bernet, Wolfgang: Zu Grundfragen der kommunalen Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform in den neuen Ländern, LKV 1993, 393ff.
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus / Graßhof, Karin (Hrsg.), Bd. 6 Art. 22-33, Heidelberg 1950, Stand: 148. Lieferung, Oktober 2010
- Borchmann, Michael: Die kommunale Organisation in Thüringen – Entwicklung und gegenwärtige Struktur, DVP 1997, 494ff.
- Böttcher, Gerhard / Collingro, Hans Peter / Heuschen, Elmar / Zachertz, Erhardt: Brand- und Katastrophenschutzgesetz Thüringen, Erfurt 1993
- Buchheister, Joachim: Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg zur kommunalen Selbstverwaltung, LKV 2000, 325ff.

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.): Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall, Bonn 2006
- Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz (Hrsg.): Zweiter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall, Bonn 2001
- Busold, Andreas: Kosten und Wirtschaftlichkeit des Katastrophenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Hamburg 1990
- Clemens, Thomas: Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie: Neue verfassungsrechtliche Vorgaben durch das BVerfG, NVwZ 1990, 834ff.
- Degenhardt, Christoph: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 26. Aufl., Heidelberg 2009
- Dehmel, Hans-Hermann: Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, Berlin 1970
- Di Fabio, Udo: Sicherheit in Freiheit, NJW 2008, 421ff.
- Dies, Klaus: Die Haftung der bayerischen Gemeinden für ihre Feuerwehren, Diss. Würzburg 1971
- Dietlein, Johannes: Wege aus dem Zweckverband – Grundlagen und Grenzen eines Rechts auf Austritt aus dem Zweckverband, LKV 1999, 41ff.
- Dombrowsky, Wolf: Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophenschutz, Das Konzept einer Planungszelle Zivil- und Katastrophenschutz, Bonn 1992
- Dombrowsky, Wolf: Katastrophe und Katastrophenschutz: eine soziologische Untersuchung, Wiesbaden 1989

- Donhauser, Peter: Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft, Diss. Regensburg 1970
- Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen 2006
- Ehlers, Dirk: Kommunalaufsicht und europäisches Gemeinschaftsrecht, DÖV 2001, 412ff.
- Ekardt, Felix / Buscher, Daniel: Förderalismusreform II: Reform der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, DÖV 2007, 89ff.
- Ekardt, Felix: Katastrophenvermeidung und Katastrophenvorsorge: Möglichkeiten, Grenzen und Vorgaben – unter besonderer Berücksichtigung des Klimawandels und des Konflikts um das Luftsicherheitsgesetz, in: Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Hrsg. Kloepper, Michael, Baden-Baden 2008, S. 61ff.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian: Grundgesetz Kommentar, München 2009
- Epping, Volker: Grundrechte, 3. Aufl., Berlin u.a. 2007
- Ferber, Walter: Der Föderalismus, 2. Aufl., Augsburg 1948
- Fiege, Carsten: Angleichung der Lebensverhältnisse durch Verkürzung des Rechtsschutzes? – Zur Legitimation der Rechtsschutzverkürzungen in den neuen Bundesländern im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse, LKV 2000, 285ff.
- Franz, Thorsten: Die Staatsaufsicht über die Kommunen, JuS 2004, 937ff.
- Fuchs, Herbert: Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, Köln 1984
- Gaßner, Otto: Europa und das Zusammenspiel von Markt und Daseinsvorsorge, KommJur 2007, 129ff.
- Geenen, Elke M.: Warnung der Bevölkerung, in: Gefahren und Warnung, Drei Beiträge, Hrsg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn 2009, S. 59ff.

- Geier, Wolfram: Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland – Überlegungen für eine gemeinsame Rahmenkonzeption zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes, in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, Hrsg. Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz, Bonn-Bad Godesberg 2003, S. 7ff.
- Geiger, Ludwig / Heß, Hartmut: Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz, 2. Aufl., Stuttgart 1994
- Georgi, Ulrich / Rehfeld, René: Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft – Was ist die bessere Wahl?, apf Th 2004, 65ff.
- Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 2003
- Gern, Alfons: Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden außerhalb des Gemeindegebiets, NJW 2002, 2593ff.
- Gröpl, Christoph: Staatsrecht I, Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, 2. Aufl., München 2010
- Häckel, Hans: Meteorologie, 5. Aufl., Stuttgart 2005
- Hamann, Philipp: Gemeindegebietsreform in Bayern, München 2005
- Hammer, Felix: Private Sicherheitsdienste, staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatsprinzip und „schlanker Staat“, DÖV 2000, 613ff.
- Hänsel, Tobias: Zweckverbände während ihrer Gründungsphase und fehlerhaft gegründete Zweckverbände, Herdecke 1998
- Happach, Egon G.A.: Die Organkompetenz in der Gemeinde – Teil 2, apf Th 1996, 41ff.
- Hauth, Rudolf / Hillermeier, Heinz / Bonengel, Werner: Verwaltungsgemeinschaft und Zweckverbände, Kronach 1995, Stand: 39. Lieferung, 15.09.2006
- Heberlein, Horst: Subsidiarität und kommunale Selbstverwaltung, NVwZ 1995, 1052ff.

- Hendeke, Thomas: Die Kreisgebietsreform im Land Brandenburg, LKV 1993, 397ff.
- Henneke, Hans-Günter: Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?, DÖV 2008, 857ff.
- Henneke, Hans-Günter: Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert?, DÖV 2002, 463ff.
- Hinkel, Karl Reinhardt: Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung, NVwZ 1985, 225ff.
- Hirsch, Burkhard: Aktuelle Sicherheitspolitik im Lichte des Verfassungsrechts – Eine notwendige Entgegnung zu Schäuble, ZRP 2007, 210, ZRP 2008, 24f.
- Hönig, Thomas: Übernahme der Schulträgerschaft bei Gymnasien durch die Landkreise, LKV 1996, 265ff.
- Höpfner, Clemens: Die systemkonforme Auslegung, Tübingen 2008
- Hoppe, Werner: Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Wallthor, Alfred Hartlieb von / Petri, Franz, Münster 1973, 63ff.
- Hornung, Wolfgang: Feuerwehrgeschichte, 3. Aufl., Stuttgart 1990
- Hupfer, Peter / Kuttler, Wilhelm (Hrsg.): Witterung und Klima, Eine Einführung in die Meteorologie und Klimatologie, 12. Aufl., Wiesbaden 2006
- Jaeschke, Lars: Das Kooperationsprinzip im (Umwelt-) Recht – Abschied von einem Trugbild!, NVwZ 2003, 563ff.
- Jarass, Hans / Piroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 10. Aufl., München 2009
- Katz, Alfred: Verantwortlichkeiten und Grenzen bei „Privatisierung“ kommunaler Aufgaben, NVwZ 2010, 405ff.

- Keller, Bernhard: Örtliche Polizei und Feuerschutz: Tätigkeitsfelder bayerischer Gemeinden bei der Gefahrenabwehr als Aufgabe des eigenen und übertragenen Wirkungskreises, Diss. Würzburg 1999
- Kersting, Norbert: Hilft Selbsthilfe? Probleme und Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements, in: Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik, Hrsg. Haus, Michael, Wiesbaden 2002
- Klab, Armin / Zachertz, Erhardt: Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz, Stuttgart 1999
- Klingshirn, Heinrich: Zivilschutz und Katastrophenschutz aus Sicht der Länder, in: „45., 46. und 48. Jahrestagung der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern – Vorträge-“, Hrsg. Bundesamt für Zivilschutz, Bonn 2000, 113ff.
- Kloepfer, Michael: Katastrophenrecht, Baden-Baden 2009
- Kloepfer, Michael: Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwA 2007, 163ff.
- Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Bayerisches Kommunalrecht, 11. Aufl., Stuttgart 2004
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern, LKV 1992, 177ff.
- König, Michael: Verwaltungsreform in Thüringen zwischen den Legislaturperioden – Zwischenstand und Erwartungen, LKV 2010, 289ff.
- Kopp, Ferdinand / Ramsauer, Ulrich: VwVfG, 11. Aufl., München 2010
- Kraft-Zörcher, Sabine / Neubauer, Reinhard: Die kommunale Arbeitsgemeinschaft – eine Chance, kommunale Selbstverwaltung zu sichern, LKV 2010, 193ff.
- Kubicki, Karol / Lönnendonker, Siegward (Hrsg.): Die Naturwissenschaften an der Freien Univer-



sität Berlin, Göttingen, 2009

- Kummer, Klaus: GeoGovernment in Sachsen-Anhalt – Einführung von Geo-online-Diensten und Neustrukturierung der Vermessungsverwaltung, LKV 2004, 158ff.
- Lang, Peter: KONRAD, Ein Gewitterzellen-Warnsystem des Deutschen Wetterdienstes, basierend auf Wetterradarprodukten, UWSF 2002, 212
- Lange, Klaus: Orientierungsverluste im Kommunalrecht: Wer verantwortet was?, DÖV 2007, 820ff.
- Larenz, Karl / Canaris, Claus-Wilhelm: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., Berlin 1995
- Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans-Justus: Grundgesetz, Rechtsprechung des BVerfG, Kommentar, Köln 2005, Stand: 44. Lieferung Juli 2006
- Linke, Tobias: Zur Rolle des Art. 35 GG in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, NZWehrr 2004, 118ff.
- Lorse, Jürgen: Der Beitrag der Streitkräfte zur Neuausrichtung des Katastrophenschutzrechts, ZRP 2005, 6ff.
- Lüder, Sascha Rolf: Recht und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, 2. Aufl., Berlin 2007
- Luppert, Jürgen: Der kommunale Zweckverband, Diss. Heidelberg 2000
- Mager, Ute: Einrichtungsgarantien: Entstehung, Wurzeln, Wandlungen und grundgesetzgemäße Neubestimmung einer dogmatischen Figur des Verfassungsrechts, Tübingen 2003
- Majer, Diemut: Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht – eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme, NVwZ 1991, 653ff.
- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian: Das Bonner Grundgesetz, Kom-

mentar, Band 2, 4. Aufl., München 2000

- Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz, Band IV, München 1974, Stand: 57. Lieferung, Januar 2010
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 5. Aufl., München 2007
- Meyer-Teschendorf, Klaus: Bevölkerungsschutz im Spannungsfeld des Föderalismus, in: 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland", Bonn 2008, 97ff.
- Meyn, Karl-Ulrich: Thüringer Kommunalordnung und Verfassungsrecht, LKV 1995, 265ff.
- Müller-Serten, Annette: Das Stadt-Umland-Problem am Beispiel Sachsen-Anhalt, LKV 2000, 281ff.
- Münch, Ingo von / Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., München 2000
- Oebbecke, Janbernd: Die Aufgaben des Zweckverbandes, NVwZ 2010, 665ff.
- Oebbecke, Janbernd: Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Köln 1982
- Pencereci, Turgut: Quo vadis, interkommunale Zusammenarbeit?, LKV 2005, 137ff.
- Peters, Anne: Die Ausfüllung von Spielräumen der Verwaltung durch Wirtschaftlichkeitserwägungen, DÖV 2001, 749ff.
- Pfannschmidt, Kai: Optimierungsmethoden zur HRU-basierten N/A-Modellierung für eine operationelle Hochwasservorhersage auf Basis prognostischer Klimadaten des Deutschen Wetterdienstes, Diss. Jena 2008
- Porz, Norbert: Einheimischenmodelle auf dem Prüfstand der EU-Kommission, KommJur 2010, 366ff.
- Prandl, Josef / Gillessen, Joachim: Verwaltungsgemeinschaftsordnung und Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, 5. Aufl., München 1986

- Probst, Peter / Rechten, Stephan: Die Vergabe von Sicherheitsdienstleistungen, NVwZ 2010, 346ff.
- Raab, Wolfgang / Steinhorst, G.: Unwetterwarnsysteme, promet 2008, 33ff.
- Roquette, Hermann: Das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz, Tübingen 1953
- Rücker, Norbert / Dieter, Jürgen / Schmidt, Axel W.-O. / Vetzberger, Klaus / Baum, Brigitte: Kommunalverfassungsrecht Thüringen, Wiesbaden 1994, Stand: 22. Nachlieferung, November 2009
- Ruffert, Matthias: Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Gebiets- und Funktionalreform im Freistaat Thüringen, ThürVBl 2006, 265ff.
- Ruge, Kay: Auf- und Umbau der (Kommunal-)Verwaltungen in den neuen Bundesländern, LKV 2010, 460ff.
- Sachs, Michael: Grundgesetz, 5. Aufl., München 2009
- Sanden, Joachim: Die Prinzipien des Umweltgesetzbuchs – eine kritische Betrachtung aus rechtstheoretischer Sicht, ZUR 2009, 3ff.
- Saurer, Johannes: Die Ausweitung sicherheitsrechtlicher Regelungsansprüche im Kontext der Terrorismusbekämpfung, NVwZ 2005, 275ff.
- Schäfer, Hauke: Primär- und Sekundärbefugnisse im Brand- und Hilfeleistungseinsatz, KommJur 2008, 207ff.
- Schäuble, Wolfgang: Aktuelle Sicherheitspolitik im Lichte des Verfassungsrechts, ZRP 2007, 210ff.
- Schimmelpfeng-Schütte, Ruth: Soziale Gerechtigkeit und Gesundheitswesen, ZRP 2006, 180ff.
- Schmidt, Thorsten Ingo: Kommunale Kooperation, Tübingen 2005

- Schmidt-Aßmann, Eberhard / Schoch, Friedrich (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin 2008
- Schneider, Herbert / Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Gebietsreform in ländlichen Räumen, Vieselbach/Erfurt 1994
- Schober, Wilfried: Das neue Feuerwehrrecht in der Praxis, Heidelberg 2008
- Schoch, Friedrich: Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872ff.
- Scholz, Johannes H. / Runge, Dieter-Georg: Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 7. Aufl., Kiel 2008
- Schur, Jan C.: Rechtsdogmatik als Wissenschaft, Rechtliche Theorien und Modelle, Berlin 2006
- Schwanenflügel, Matthias: Entwicklungszusammenarbeit und kommunale Selbstverwaltung, DVBl 1996, 491ff.
- Schwarz, Kyrrill-A.: Zum Verhältnis der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden, NVwZ 1996, 1182ff.
- Schwierczinski, Rainer: Das THW im Bundesamt für Zivilschutz, in: 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, Hrsg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn 2008, , h38ff.
- Seibert, Gerhard: Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, Diss. Frankfurt am Main 1971
- Seydel, Peter: Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955
- Sodan, Helge: Grundgesetz, München 2009
- Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger / Voßkuhle, Andreas: Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl. Heidelberg 2003

- Steiner, Udo (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch, 8. Aufl., Heidelberg 2006
- Stober, Rolf / Eisenmenger, Sven: Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, 121ff.
- Stober, Rolf: Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Hrsg. Klopfer, Michael, Baden-Baden 2008, 43ff.
- Stober, Rolf: Für ein aufgabenadäquates Sicherheitsvergaberecht – Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Anforderungen an die Auftragsvergabe bei Sicherheitsdienstleistungen, NJW 2007, 2008ff.
- Stür, Bernhard / Landgraf, Beate: Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick, LKV 1998, 209ff.
- Stür, Bernhard: Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980
- Teuber, Christian: Interkommunale Kooperationen unter Berücksichtigung vergabe- und wasserrechtlicher Fragestellungen – Teil 1: Erscheinungsformen und Kriterien für die Rechtsformenwahl, KommJur 2008, 444ff.
- Tornau, Ralf / Raab, Wolfgang: Unwetterfrühwarnsystem bewährt sich auf kommunaler Ebene, Schadenprisma 2004, 12ff.
- Tornau, Ralf: Erfolgreiche Unwetterfrühwarnung, Schadenprisma 2006, 17ff.
- Trute, Hans-Heinrich: Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342ff.
- Uckel, Herbert / Hauth, Rudolf / Hoffmann, Hans-Gerd: Kommunalrecht in Thüringen, Unterschleißheim/München 2005, Stand: 52. Lieferung, 01.01.2010
- Umbach, Dieter C. / Clemens, Thomas: Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band I und Band II, Heidelberg 2002
- Unger, Christoph: Frühwarnung und Einsatzkoordination bei der Hochwasserbekämpfung, in:

Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Hrsg. Klopfer, Michael, Baden-Baden 2008, 51ff.

- Vorholz, Fritz: Interkommunale Einrichtungen, Ein Beitrag zur Stadt-Umland-Problematik, München 1981
- Wachsmuth, Hans-Joachim / Oehler, Gerhard (Hrsg.): Thüringer Kommunalrecht, Stuttgart u.a. 1992, Stand: 22. Lieferung, November 2009
- Wachsmuth, Hans-Joachim / Oehler, Gerhard / Reif, Wolfgang: Kommunale Zusammenarbeit in Bayern: VGemO und KommZG, Stuttgart 1985
- Waechter, Kay: Kommunalrecht, 3. Aufl., Köln 1997
- Waechter, Kay: Selbstverwaltung und Effizienz, NordOeR 2010, 225ff.
- Walus, Andreas: Europäischer Katastrophenschutz, EurR 2010, 564ff.
- Walus, Andreas: Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, 152ff.
- Walus, Andreas: Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127ff.
- Weber, Wolf: Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, Siegburg 1982
- Windthorst, Kay: Der Notstand in: Wehrhafte Demokratie: Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Hrsg. Thiel, Markus, Tübingen 2003, S. 365ff.
- Wolf, Rainer: Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes – Vier Szenarien über Gesellschaft, Staat und Recht bei der Katastrophenfolgenbewältigung, KritV 2005, 399ff.
- Zacharias, Diana: Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975, DÖV 2000, 56ff.

- Zielke, Beate: Zwischengemeinschaftliche Zusammenarbeit: rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten, Berlin 1993
- Zippelius, Reinhold / Würtenberger, Thomas: Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl., München 2008

## Online - Veröffentlichungen

- Allison, Ian / Bindoff, Nathan / Bindschladler, Robert / Cox, Peter / de Noblet, Nathalie / England, Matthew / Francis, Jane / Gruber, Nicolas / Haywood, Alan / Karoly, David / Kaser, Georg / Le Quéré, Corinne / Lenton, Tim / Mann, Michael / McNeil, Ben / Pitman, Andy / Rahmstorf, Stefan / Rignot, Eric / Schellnhuber, Hans Joachim / Schneider, Stephen / Sherwood, Steven / Somerville, Richard / Steffen, Konrad / Steig, Eric / Visbeck, Martin / Weaver, Andrew: The Copenhagen Diagnosis, 2009: Updating the World on the Latest Climate Science,  
  
[http://www.ccr.c.unsw.edu.au/Copenhagen/Copenhagen\\_Diagnosis\\_LOW.pdf](http://www.ccr.c.unsw.edu.au/Copenhagen/Copenhagen_Diagnosis_LOW.pdf)  
  
(31.05.2010)
- Bernhofer, Ch. / Goldberg, Valeri / Franke, Johannes: Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben des(r) Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie, REKLI II, Optimierung der Klimadatenbank REKLI für Auswertungen im Bereich der Wasserwirtschaft (2005), Hrsg. Institut für Hydrologie und Meteorologie, Technische Universität Dresden,  
  
[http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/rekli\\_teil2.pdf](http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/rekli_teil2.pdf)  
  
(12.10.2010)
- Bernhofer, Ch. / Goldberg, Valeri / Franke, Johannes: Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben des(r) Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie, REKLI III, Optimierung der Klimadatenbank REKLI für die Auswertungen temperaturbezogener Klimagrößen und Erweiterung für wetterlagenabhängige Analyse von Klimaelementen (2005), Hrsg. Institut für Hydrologie und Me-

teorologie, Technische Universität Dresden,

[http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/rekli\\_teil3.pdf](http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/rekli_teil3.pdf)

(12.10.2010)

- Bundesministerium des Innern: Flyer deutsches Notfallvorsorge- und Informationssystem (deNIS),

[https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908766/publicationFile/58160/Flyer\\_deNIS.pdf](https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908766/publicationFile/58160/Flyer_deNIS.pdf)

(29.11.2010)

- Bundesministerium des Innern: Flyer Gemeinsames Melde- und Lagezentrum (GMLZ),

[https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908760/publicationFile/58155/Flyer\\_GMLZ.pdf](https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908760/publicationFile/58155/Flyer_GMLZ.pdf)

(29.11.2010)

- Deutscher Feuerwehrverband e.V.: Die Hochwasserkatastrophe an der Elbe im August 2002, Erfahrungen – Analysen – Konsequenzen,

<http://www.wfv-hessen.de/download/dfv-anl.pdf>

(12.10.2010)

- Deutscher Feuerwehrverband e.V.: Feuerwehren legen erste Analyse zum Hochwasser vor (Pressemitteilung v. 18.09.2002),

<http://www.Presseportal.de/print.htm?nr=381365>

(17.3.2009)

- Enke, Wolfgang: Anpassung der "Sachsen-" Wetterlagenklassifikation für Thüringen und Anwendung auf das Szenario ECHAM4 OPYC3 des Klimasimulationslaufes B2 zur Abschätzung regionaler Klimaänderungen für Thüringen, REWA Thüringen (2003),

[http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/rewa\\_2003.pdf](http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/rewa_2003.pdf)



(12.10.2010)

- Fritschner, Uwe / Lux, Gerhard: Starkniederschläge in Sachsen im August 2002, Hrsg. DWD,  
[http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU2/KU23/berichte\\_ereignisse\\_deutschland/niederschlaege/20070816\\_MetAnalyseHochwasser2002,templated=raw,property=publicationFile.pdf/20070816\\_MetAnalyseHochwasser2002.pdf](http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU2/KU23/berichte_ereignisse_deutschland/niederschlaege/20070816_MetAnalyseHochwasser2002,templated=raw,property=publicationFile.pdf/20070816_MetAnalyseHochwasser2002.pdf)

(29.11.2010)

- Gather, Matthias: Demographischer Wandel – eine Herausforderung besonders für die ländlichen Räume Thüringens,  
<http://www.fh-erfurt.de/fhe/index.php?id=1250>

(06.06.2010)

- Grieser, J. / Beck, C.: Extremniederschläge in Deutschland, Zufall oder Zeichen?, in: Klimastatusbericht 2002, Hrsg. DWD, 141ff.,  
[http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU2/KU22/klimastatusbericht/einzelne\\_berichte/download\\_ksb2002,templated=raw,property=publicationFile.pdf/download\\_ksb2002.pdf](http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU2/KU22/klimastatusbericht/einzelne_berichte/download_ksb2002,templated=raw,property=publicationFile.pdf/download_ksb2002.pdf)

(16.06.2010)

- Jakob, Daniela / Göttel, Holger / Kotlarski, Sven / Lorenz, Philip / Sieck, Kevin: Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland – Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland (2008),  
[http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/abschlussbericht\\_remo\\_2008.pdf](http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/abschlussbericht_remo_2008.pdf)

(16.06.2010)

- Jonas, Martin / Staeger, Tim / Schönwiese, Christian-Dietrich: Berechnung der Wahrscheinlichkeit für das Eintreten von extremen Extremereignissen durch Klimaänderungen –

Schwerpunkt Deutschland – (2005),

[http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/extremwetterereignisse\\_lang\\_2005.pdf](http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/extremwetterereignisse_lang_2005.pdf)  
(16.06.2010)

- Kunka, Rainer: Klimawandel in Thüringen – eine Herausforderung in unserer Zeit (2004),  
[http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/klimawandel\\_in\\_thueringen.pdf](http://www.tlug-jena.de/imperia/md/content/tlug/abt4/klima/klimawandel_in_thueringen.pdf)  
(16.06.2010)
- Rudolf, B. / Frank, H. / Grieser, J. / Müller-Westermeier, J. / Rapp, J. / Trampf, W.: Hydrometeorologische Aspekte des Hochwassers Südbayern im August 2005, Hrsg. DWD,  
[http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU4/HM/Besondere\\_Ereignisse/hochwasser\\_bayern\\_2005\\_pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/hochwasser\\_bayern\\_2005\\_pdf.pdf](http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU4/HM/Besondere_Ereignisse/hochwasser_bayern_2005_pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/hochwasser_bayern_2005_pdf.pdf)  
(29.11.2010)
- Rudolf, Bruno / Simmer, Clemens: Niederschlag, Starkregen und Hochwasser, Hrsg. DWD,  
[http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU4/KU42/Publikationen/Niederschlag\\_Starkregen\\_Hochwasser,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Niederschlag\\_Starkregen\\_Hochwasser.pdf](http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU4/KU42/Publikationen/Niederschlag_Starkregen_Hochwasser,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Niederschlag_Starkregen_Hochwasser.pdf)  
(16.06.2010)
- Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung; hier: Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Änderungsbedarfs (Stand März 2006), Bericht der AG „Neue Strategien zum Schutz der Bevölkerung“,  
[http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/imk180\\_bericht\\_top19.pdf?start&ts=1264503105&file=imk180\\_bericht\\_top19.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/imk180_bericht_top19.pdf?start&ts=1264503105&file=imk180_bericht_top19.pdf)

(27.03.2010)

- Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 170. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 6. Juni 2002 in Bremerhaven,  
[http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/020606\\_imk\\_170.pdf?start&ts=1264503104&file=020606\\_imk\\_170.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/020606_imk_170.pdf?start&ts=1264503104&file=020606_imk_170.pdf)

(26.03.2010)

- Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 178. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 24. Juni 2005 in Stuttgart,  
[http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/050624\\_imk\\_178.pdf?start&ts=1264503104&file=050624\\_imk\\_178.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/050624_imk_178.pdf?start&ts=1264503104&file=050624_imk_178.pdf)

(26.03.2010)

- Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 183. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 01. Juni 2007 in Berlin,  
[http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/freie\\_beschl\\_sse\\_183\\_sitzung.pdf?start&ts=1264503105&file=freie\\_beschl\\_sse\\_183\\_sitzung.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/freie_beschl_sse_183_sitzung.pdf?start&ts=1264503105&file=freie_beschl_sse_183_sitzung.pdf)

(26.03.2010)

- Thüringer Innenministerium: Hinweise des Thüringer Innenministeriums zum Thüringer Datenschutzgesetz – ThürDSG,  
<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/rechtsgrundlagen/datenschutz/hinwthuerdsg.pdf>

(29.11.2010)

- Thüringer Innenministerium: Jahresbericht 2005 über Einsätze im Brandschutz, der allge-

meinen Hilfe und im Katastrophenschutz,

[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/brand-\\_und\\_katastrophenschutzbericht\\_2005.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/brand-_und_katastrophenschutzbericht_2005.pdf)

(02.04.2010)

- Thüringer Innenministerium: Jahresbericht 2006 über Einsätze im Brandschutz, der allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen,

[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/jahresbericht\\_2006\\_miba.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/jahresbericht_2006_miba.pdf)

(02.04.2010)

- Thüringer Innenministerium: Jahresbericht 2007 über Einsätze im Brandschutz, der allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen,

[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/jahresbericht\\_2007\\_brandschutz\\_original\\_endfassung.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/jahresbericht_2007_brandschutz_original_endfassung.pdf)

(02.04.2010)

- Thüringer Innenministerium: Jahresbericht 2008 - Einsätze im Brandschutz, der allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz -,

[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/jahresbericht\\_2008\\_endfassung.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/brand-undkatastrophenschutz/jahresbericht_2008_endfassung.pdf)

(02.04.2010)

- Thüringer Innenministerium: Verlauf der Gemeindegebietsreform (2005),

<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/gemgebreform.pdf>

(03.05.2010)

- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Städte- und Wohnungsbau, Raumordnung und Landesplanung, Monitoringbericht 2009 der Begleitforschung, Begleitforschung Stadtumbau Ost in Thüringen,

<http://www.tls.thueringen.de/stadtumbauo/monitoringbericht2009.pdf>

(02.04.2010)

- Wengenmayr, Roland: Wettervorhersage, Messen - Berechnen - Interpretieren (2. Aufl. 2007), Hrsg. DWD,

[http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KUPK/Wir\\_u\\_eber\\_uns/Broschueren/pdf/Wettervorhersage,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Wettervorhersage.pdf](http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KUPK/Wir_u_eber_uns/Broschueren/pdf/Wettervorhersage,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Wettervorhersage.pdf)

(29.11.2010)

- Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC, WMO/UNEP), Klimaänderung 2007: Zusammenfassungen für politische Entscheidungsträger (2007),

[http://bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ipcc\\_entscheidungstraeger\\_gesamt.pdf](http://bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ipcc_entscheidungstraeger_gesamt.pdf)

(16.06.2010)

# Inhaltsverzeichnis

TEIL 1.	EINLEITUNG .....	1
KAPITEL 1.	PROBLEMSTELLUNG.....	1
KAPITEL 2.	SCHWERPUNKTSETZUNG UND EINGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDS.....	2
KAPITEL 3.	AUFBAU DER UNTERSUCHUNG.....	3
TEIL 2.	KATASTROPHENSCHUTZRECHT: EIN RECHTSGEBIET AUF DEM PRÜFSTAND.....	4
KAPITEL 1.	BEGRIFFSKLÄRUNGEN UND URSACHEN .....	4
A.	<i>Katastrophe</i> .....	4
B.	<i>Abgrenzung vom Notstand</i> .....	6
C.	<i>Zivil- und friedensmäßiger Katastrophenschutz</i> .....	7
D.	<i>Ursachen friedensmäßiger Katastrophen</i> .....	8
E.	<i>Katastrophenschutzrecht</i> .....	8
KAPITEL 2.	KATASTROPHENSCHUTZRECHT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND.....	10
A.	<i>Rechtsgrundlagen</i> .....	10
I.	Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht.....	10
II.	Bundesrecht.....	12
1.	ZSKG .....	12
2.	THW-G.....	13
3.	Weitere Normen .....	13
III.	Europa- und Völkerrecht .....	14
B.	<i>Behörden und weitere Beteiligte</i> .....	14
I.	Technisches Hilfswerk .....	15
II.	Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern.....	15
III.	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.....	16
C.	<i>Organisation im Übrigen</i> .....	17
D.	<i>Kritik am Rechtssystem</i> .....	19
I.	Kritik aus Sicht der juristischen Literatur .....	19
1.	Rechtliches System der Zuständigkeiten.....	20

2.	Ausweitung der Bundeszuständigkeiten .....	20
3.	Information und Kommunikation .....	21
4.	Bürgerbeteiligung .....	21
II.	Kritik aus Sicht der Bundesländer .....	22
1.	Rechtliches System der Zuständigkeiten.....	22
2.	Ausweitung der Bundeszuständigkeiten .....	23
3.	Information und Kommunikation .....	23
4.	Bürgerbeteiligung .....	24
III.	Kritik aus Sicht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern.....	24
1.	Rechtliches System der Zuständigkeiten.....	25
2.	Ausweitung der Bundeszuständigkeiten .....	26
3.	Information und Kommunikation .....	26
4.	Bürgerbeteiligung .....	27
IV.	Bewertung der Beanstandungen .....	27
1.	Rechtliches System der Zuständigkeiten.....	28
2.	Ausweitung der Bundeszuständigkeiten .....	30
3.	Information und Kommunikation .....	30
4.	Bürgerbeteiligung .....	31
KAPITEL 3.	KATASTROPHENSCHUTZRECHT IM FREISTAAT THÜRINGEN .....	33
A.	<i>Rechtsgrundlagen</i> .....	33
I.	ThürBKG: Zweck und Gefahrenlagen .....	33
1.	Zweck des Gesetzes .....	34
2.	Gefahrenlagen.....	34
a.)	Brandgefahren .....	34
b.)	Sonstige Gefahren / Allgemeine Hilfe .....	35
c.)	Katastrophen .....	36
II.	ThürFwOrgVO .....	36
III.	ThürRettG .....	37
B.	<i>Funktionsweise des Katastrophenschutzes im Freistaat Thüringen</i> .....	37
I.	Freistaat Thüringen .....	38
II.	Landesverwaltungsamt .....	38

III. Landkreise und kreisfreie Städte .....	39
IV. Gemeinden .....	41
C. <i>Kritik am Rechtssystem</i> .....	41
I. Rechtliches System der Zuständigkeiten .....	41
II. Information und Kommunikation .....	43
1. Informationsfluss zwischen Beteiligten des Katastrophenschutzes .....	43
2. Information und Kommunikation innerhalb der Verwaltung .....	44
a.) Informationsdefizite: Ursachensuche .....	44
b.) Lösungsvorschlag: Katastrophenschutzbeauftragter/e .....	44
III. Bürgerbeteiligung .....	46
1. Ehrenamtliche Beteiligung im Katastrophenschutz .....	46
a.) Einzelmaßnahmen des Freistaates Thüringen .....	47
b.) Vorschlag: Gesamtkonzept .....	47
2. Selbstschutz .....	48
a.) Einzelmaßnahmen des Freistaates Thüringen .....	49
b.) Vorschlag: Gesamtkonzept .....	49
TEIL 3. DER UMGANG MIT DEN FOLGEN DES KLIMAWANDELS IM FREISTAAT THÜRINGEN .....	51
KAPITEL 1. NATURWISSENSCHAFTLICHE UND TECHNISCHE GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG .....	51
A. <i>Der Klimawandel in Thüringen</i> .....	51
I. Aktuelle Gutachten der Klimaforschung .....	52
II. Forschungsergebnisse im Einzelnen .....	53
1. Veränderungen bei Temperatur und Niederschlag .....	53
a.) Der Blick in die Vergangenheit .....	53
b.) Der Blick in die Zukunft .....	54
2. Veränderungen bei Starkregenereignissen .....	55
a.) Der Blick in die Vergangenheit .....	55
b.) Der Blick in die Zukunft .....	56
c.) Hochwasser als Folge von Starkregenereignissen .....	56
aa.) Zusammenhang zwischen Starkregen und Hochwasser .....	56
bb.) Einfluss weiterer Faktoren auf Art und Umfang des Hochwasserrisikos .....	57



III. Zusammenfassung .....	58
B. Unwetterwarnungen als Werkzeug im Umgang mit den Folgen des Klimawandels.....	58
I. Erstellung und Qualität von Unwetterwarnungen.....	59
II. Kostenfreie Unwetterwarnungen als Basisinformationen für alle Interessenten.....	61
III. Unwetterwarnungen für bestimmte Benutzergruppen (Zusatzinformationen) .....	62
1. Produkte des DWD.....	62
2. Produkte der Meteomedia AG.....	63
3. Zusammenfassung.....	64
IV. Kritik und Ausblick auf künftige Entwicklungen bei der Unwetterwarnung.....	64
C. Zusammenfassung.....	67
KAPITEL 2. GESETZLICHE OPTIONEN IM FREISTAAT THÜRINGEN ZUR ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL.....	68
A. Einleitung .....	68
B. ThürBKG und ThürKGG: Gesetze mit Spielraum?.....	69
I. ThürBKG .....	69
1. Funktionsweise der Allgemeinen Hilfe im Freistaat Thüringen .....	69
a.) Freistaat Thüringen .....	69
b.) Landesverwaltungsamt.....	70
c.) Landkreise.....	70
d.) Gemeinden .....	71
aa.) Allgemeine Hilfe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden .....	71
bb.) Aufgabe der Gemeinden: Aufstellung, Ausstattung und Unterhaltung der Feuerwehr .....	72
(1.) Auslegung der Formulierung „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“.....	72
(2.) Zusammenfassung.....	75
cc.) Örtliche Zuständigkeit .....	76
dd.) Funktionelle Zuständigkeit .....	76
e.) Zusammenfassung .....	77
2. Defizite bei der praktischen Umsetzung der Aufgaben der Allgemeinen Hilfe.....	77
a.) Finanzierung und technische Ausstattung.....	78
b.) Personelle Ausstattung.....	80
c.) Zusammenfassung .....	81

3. Kommunale Selbstverwaltung und Lücken bei der Allgemeinen Hilfe – Ein Zusammenhang?.....	81
a.) Zur Geschichte des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung .....	82
b.) Rechtsgrundlagen .....	82
c.) Wesentliche Aspekte der kommunale Selbstverwaltung .....	84
aa.) Grundsatz der Allzuständigkeit.....	84
bb.) Subsidiarität.....	86
cc.) Eigenverantwortlichkeit.....	86
dd.) Das Prinzip der Leistungsfähigkeit.....	89
(1.) Grenze der Leistungsfähigkeit.....	89
(2.) Folgen fehlender Leistungsfähigkeit.....	90
(3.) Fehlende Leistungsfähigkeit im Brandschutz und der Allgemeinen Hilfe.....	91
ee.) Aufsichtsrecht.....	91
d.) Kommunale Selbstverwaltung: Die Ursache für Defizite in der Gefahrenabwehr? ..	92
4. Zusammenfassung: Das Potenzial des ThürBKG zur Bewältigung der Klimawandel bedingten Unwetterproblematik.....	93
II. ThürKGG.....	94
1. Historische Entwicklung .....	94
2. Das ThürKGG im Überblick.....	95
3. Formen der kommunalen Zusammenarbeit im Überblick.....	96
a.) Freiwillige Kooperation .....	96
aa.) Die Arbeitsgemeinschaft.....	96
bb.) Die Zweckvereinbarung .....	97
cc.) Der Zweckverband.....	99
b.) Zwangsweise Kooperation: ein Überblick.....	101
c.) Zusammenfassung .....	101
4. Die Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG .....	102
a.) Zweck und Hintergrund der Norm.....	102
b.) Voraussetzungen der Pflichtvereinbarung .....	103
aa.) Das Verfahren zur Anordnung einer Pflichtvereinbarung.....	104
(1.) Stufe 1: Die Anordnung der Fristsetzung.....	104

(2.) Stufe 2: Die Anordnung der Pflichtvereinbarung .....	107
bb.) Anwendung der Gemeinwohlklausel .....	109
(1.) Interessenkonflikt.....	110
(2.) Fehlende Vorgaben zur inhaltlichen und methodischen Überprüfung der Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG.....	111
(3.) Ableitung von Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	111
(4.) Ableitung von Vorgaben aus der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs.....	117
(5.) Übertragung der abgeleiteten Vorgaben aus den Rechtsprechungen auf die Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG.....	121
(6.) Zusammenfassung.....	123
c.) Ergebnis.....	123
5. Die Zweckvereinbarung im Anwendungsbereich des ThürBKG .....	123
III. ThürBKG und ThürKGG: Gesetze mit Spielraum!.....	126
C. Zusammenfassung.....	126
KAPITEL 3. DIE PFLICHTVEREINBARUNG GEMÄß § 15 THÜRKGG – PROBLEME BEI DER ANWENDUNG UND IHRE LÖSUNG	128
A. Einleitung .....	128
B. Aufbau und Ziel des Kapitels.....	130
C. Entwicklung einer Methodik zur Anwendung der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG.....	130
I. Vorgaben zur Konkretisierung der Gemeinwohlklausel .....	131
1. Konkretisierung durch Auslegung .....	131
2. Ergebnis und Zusammenfassung .....	133
II. Vorgaben zur Strukturierung des Abwägungsprozesses.....	134
1. Die übliche Vorgehensweise zur Abwägung.....	134
2. Abwägungsmethodik unter Heranziehung der 3-Stufen-Methodik des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen.....	135
a.) Vorbereitungsphase .....	135
b.) Phase der Abwägung im engeren Sinne / Überblick.....	136

aa.) Ermittlungen .....	137
(1.) Sachverhalt.....	137
(2.) Interessen.....	139
(3.) Ursachen und Hintergründe der Interessen .....	139
bb.) Gewichtung der Teilaspekte der Interessen.....	140
(1.) Zuordnung von Wertigkeiten .....	141
(2.) Begründung der Zuordnung .....	141
cc.) Vornahme der Abwägung .....	144
dd.) Feststellung des Abwägungsergebnisses.....	145
c.) Zusammenfassung: Die Ansätze der entwickelten Abwägungsmethodik .....	145
III. Zusammenfassung und Ergebnis.....	145
IV. „Dringende Gebotenheit“ .....	145
D. <i>Die Gemeinwohlklausel in der praktischen Anwendung: Pflichtvereinbarungen zur Bewältigung von Klimawandel bedingten Unwetterereignissen.....</i>	<i>146</i>
I. Interessenabwägung im Rahmen der Gemeinwohlklausel .....	147
1. Vorbereitungsphase.....	147
a.) Stufe 1: Entschluss der Aufsichtsbehörde zur Anordnung einer Pflichtvereinbarung	147
b.) Stufe 2: Leitlinien und Leitbilder.....	147
aa.) Leitlinien .....	147
bb.) Leitbilder.....	147
2. Stufe 3: Phase der Abwägung im engeren Sinne.....	148
a.) Ermittlungen .....	148
aa.) Sachverhalt.....	148
(1.) Aufgabenwahrnehmung.....	148
(2.) Leistungsunfähigkeit.....	150
(3.) Örtlichkeitsbezug.....	151
(4.) Überörtlichkeit .....	152
bb.) Interessen.....	153
b.) Gewichtung .....	156
c.) Vornahme der Abwägung und Feststellung des Abwägungsergebnisses .....	156

II. Dringlichkeit .....	156
III. Zusammenfassung: Die praktische Anwendung der entwickelten Vorgaben zur Anwendung der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürBKG für die kommunale Pflichtaufgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG.....	157
IV. Mögliche Inhalte für Pflichtvereinbarungen im Zusammenhang mit Klimawandel bedingten Unwetterereignissen und der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG.....	157
1. Teilnahme an einem lokal ausgerichteten Unwetterwarnsystem .....	157
2. Technik zur Beseitigung von Unwetterschäden.....	158
KAPITEL 4.    ZUSAMMENFASSUNG.....	160
TEIL 4.    FAZIT DER UNTERSUCHUNG.....	162

## Teil 1. Einleitung

### Kapitel 1. Problemstellung

Der vom Menschen beeinflusste Treibhauseffekt wird seit Jahren von der Klimaforschung untersucht. Diese Forschung wird zugleich vorwärts und rückwärts gewandt betrieben: Zum Einen werden gesammelte Daten der Vergangenheit – in erster Linie Wetterdaten – ausgewertet. Aus ihnen wird errechnet, um wie viel Grad Celsius sich die durchschnittliche Temperatur auf der Erde bereits erhöht hat. Festgestellt wird ebenfalls, welche Wetterveränderungen heute im Vergleich zu den letzten 20, 50 oder 100 Jahren auffällig sind. Zum Anderen werden aus diesen Daten der Vergangenheit Prognosen erstellt: Vorhersagen, die einen Blick in die Zukunft ermöglichen sollen. Sie betreffen generelle Aussagen zum Klima, etwa durchschnittliche Temperaturen oder die Entwicklung von Jahresniederschlägen. Außerdem beziehen sie sich auch auf einzelne Wettererscheinungen, etwa die Häufigkeit und Stärke von Gewittern, Stürmen und Überschwemmungen. Einige dieser Erscheinungen tauchen im Zusammenhang mit dem Begriff Katastrophe auf<sup>1</sup>.

Die intensive Erforschung des Wetters wurde erst möglich durch die Verbesserung der technischen Möglichkeiten zur Informationsgewinnung. Heute wird das Wetter in Deutschland durch ein System von 16 miteinander verbundenen Radarstationen flächendeckend rund um die Uhr überwacht<sup>2</sup>. Mit der quantitativen und qualitativen Verbesserung der Informationsgewinnung ging auch Folgendes einher: die Verbesserung der Möglichkeiten, die Wetterinformationen an Dritte weiterzugeben. Bürger, Behörden oder Feuerwehren sind heute nicht mehr darauf angewiesen, Wetterberichte oder Warnungen allein aus Funk und Fernsehen zu erfahren. Über verschiedene Kommunikationswege – Internet, Fax, Telefon, SMS, E-Mail – hat aktuell jeder die Möglichkeit, Wetterinformationen der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft abzurufen oder zu empfangen. Dies gilt auch für diejenigen Personen, Einrichtungen und Behörden, die sich mit der Abwehr von Gefahren durch Wetterereignisse beschäftigen.

---

<sup>1</sup> Ekardt, 61 (64).

<sup>2</sup> Häckel, S. 414.

In unmittelbarem Zusammenhang mit Art und Ausmaß von Schäden infolge der Wetterereignisse stehen:

- die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse der Klima- und Wetterforschung sowie
- die technischen Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung der meteorologischen Dienste und der Weitergabe der Informationen, etwa an Behörden der Gefahrenabwehr.

Sowohl die Klimaveränderungen als auch die Verbesserung der Informationserhebung, -verarbeitung und -weitergabe beeinflussen die Möglichkeiten und Aufgaben im Zusammenhang mit der Abwehr von Naturgefahren, die auch den Status einer Katastrophe erreichen können.

Die vorliegende Untersuchung verfolgt zwei Ziele:

1. die Darstellung des bundesdeutschen und Thüringer Katastrophenschutzrechts, einschließlich einer kritischen Bewertung und
2. einen Beitrag zur Anpassung der Gefahrenabwehr an den Klimawandel in Thüringen zu leisten.

## Kapitel 2. Schwerpunktsetzung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Um das soeben genannte erste Ziel zu erreichen, werden die gesetzlichen Grundlagen und die Organisation erläutert. Anhand bestimmter Kriterien werden sie aus verschiedenen Perspektiven beurteilt und selbst bewertet.

Bei der Umsetzung des zweiten Ziels beschränkt sich die Darstellung der Folgen des Klimawandels auf Niederschlag. Aus der Gruppe der Aufgabenträger zur Gefahrenabwehr werden die Kommunen herausgegriffen, wobei ein Schwerpunkt auf kleine Gemeinden gelegt wird. Der Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel beruht im Wesentlichen auf der Untersuchung zweier Gesetze: des Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetzes (ThürBKG) und des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG).

### Kapitel 3.      Aufbau der Untersuchung

Der Aufbau der vorliegenden Arbeit orientiert sich an den bereits genannten beiden Zielsetzungen. Sie werden jeweils in den folgenden Kapiteln bearbeitet. Es schließt sich ein weiteres Kapitel an, welches die Ergebnisse der Untersuchung zusammenfasst.



## Teil 2. Katastrophenschutzrecht: Ein Rechtsgebiet auf dem Prüfstand

Die Begriffe Katastrophe, Katastrophenschutz und Klimawandel werden häufig miteinander in Zusammenhang gebracht.<sup>3</sup> So entwirft die Klimaforschung regelmäßig Szenarien, mit denen die zu erwartenden Folgen des Klimawandels illustriert werden. Bestandteil dieser Entwürfe sind teilweise auch Ereignisse, die zu Katastrophen werden können, je nach der betrachteten Region der Erde.<sup>4</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesländer betreiben in unterschiedlicher Weise Katastrophenschutz. Ganz allgemein versteht man hierunter alle Maßnahmen, die dazu dienen, Katastrophen zu vermeiden und zu bewältigen. Diese sind der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr zuzuordnen<sup>5</sup>. Sie wirken in der Regel nachsorgend, um die Folgen eines als Katastrophe definierten Ereignisses zu beseitigen oder zu mildern<sup>6</sup>. Der Begriff Katastrophenschutz ist im ständigen Sprachgebrauch geläufig und wird auch von der Legislative verwendet. Dem entsprechend haben die Bundesländer – mit Ausnahme von Bremen und Nordrhein-Westfalen<sup>7</sup> – ihn in die offizielle Bezeichnung der jeweiligen Gesetze aufgenommen.

Beim Katastrophenschutz sind neben rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen auch solche aus den Bereichen Naturwissenschaften, Medizin und Wirtschaft von Bedeutung. Es handelt sich damit um einen Querschnittsbereich aus einer Reihe sehr unterschiedlicher Disziplinen.

### Kapitel 1. Begriffsklärungen und Ursachen

#### A. Katastrophe

Umgangssprachlich und außerhalb des öffentlichen Rechts wird subjektiv bestimmt, was unter einer Katastrophe zu verstehen ist. Ein und dasselbe Geschehen kann dabei für einen direkt Betroffenen Leib, Leben und andere Rechtsgüter gefährden, ihn in seiner Existenz bedrohen oder ander-

---

<sup>3</sup> Z.B. bei *Ekardt*, S. 61 (61ff.).

<sup>4</sup> Z.B. *Allison u.a.*, S. 1.; *IPPC*, S. 16.

<sup>5</sup> *Walus*, LKV 2010, 152 (152f.); *Lüder*, S. 64.

<sup>6</sup> *Dombrowsky*, Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophenschutz, S. 22.

<sup>7</sup> Die entsprechenden Gesetze heißen „Bremisches Hilfeleistungsgesetz“ und „Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung Nordrhein-Westfalen“.

weitig eine soziale Grenzsituation<sup>8</sup> darstellen. Für den Betrachter dagegen oder einen mit mehr Distanz Betroffenen handelt es sich womöglich um ein interessantes, eventuell auch „spannendes“ Ereignis<sup>9</sup>. Diese subjektive Betrachtungsweise kann im juristischen Bereich keine Anwendung finden: Hier besteht ein Bedürfnis nach objektiver Beurteilung einer Situation als Grundlage für Normensysteme. Auch die bei der Bewältigung einer Katastrophe beteiligten Behörden und Organisationen benötigen einen einheitlichen Begriff, um darauf aufbauend arbeiten und koordinieren zu können<sup>10</sup>. Dem folgend wird für das Rechtsgebiet des Katastrophenschutzrechts der Begriff der Katastrophe legal definiert – und zwar durch die Landesgesetze.

Gemäß § 25 ThürBKG handelt es sich bei einer Katastrophe um

*"ein Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die natürlichen Lebensgrundlagen, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Gefahr nur abgewehrt werden kann, wenn die Behörden, Stellen, Organisationen, Einheiten, Einrichtungen und eingesetzten Kräfte unter einheitlicher Leitung zusammenwirken."*

Eine Katastrophe im Sinne des Gesetzes setzt damit das Vorliegen zweier miteinander verbundener Merkmale voraus:

- Zum Einen das ungewöhnliche Ausmaß des drohenden oder eingetretenen Schadens, weshalb auch der Begriff Großschadensereignis verwendet wird<sup>11</sup>.
- Zum Anderen kann dieser Schaden nicht von den im Regelfall Zuständigen mit den herkömmlichen Mitteln bewältigt werden<sup>12</sup>.

Eine Katastrophe ist mit anderen Worten ein Großschadensereignis, bei dem die Organisationsfähigkeit der verantwortlichen Stellen beeinträchtigt ist<sup>13</sup> und in der Konsequenz die Zuständigkeit für die Bewältigung des Ereignisses der nächst höheren Ebene übertragen wird<sup>14 15</sup>.

---

<sup>8</sup> Trute, KritV 2005, 342 (342).

<sup>9</sup> Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (166).

<sup>10</sup> Busold, S. 9.

<sup>11</sup> Kloepfer, VerwA 2007, 163 (167); z.T. wird der Alternativbegriff auch in Landesgesetzen verwendet, vgl. Walus, LKV 2010, 152 (153).

<sup>12</sup> Trute, KritV 2005, 342 (345f.); Walus, LKV 2010, 152 (153f.).

<sup>13</sup> Wolf, KritV 2005, 399 (400); Ekardt, S. 61.

Es fällt auf, dass auch die Legaldefinition gewisse Spielräume zulässt. Damit kommt sie dem Bedürfnis nach Flexibilität und Dynamik<sup>16</sup> entgegen, welches durch die Vielzahl der denkbaren Erscheinungsformen einer Katastrophe besteht.

Die Definition der Katastrophe in § 25 ThürBKG ähnelt denen der entsprechenden Regelungen der anderen Landesgesetze<sup>17</sup>.

## B. Abgrenzung vom Notstand

Die Katastrophe ist nicht mit dem Notstand gleichzusetzen. Der Notstand gefährdet die öffentliche Sicherheit und Ordnung und wird durch polizeiliche Gefahrenabwehr bewältigt. Katastrophen dagegen werden grundsätzlich mit Mitteln der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr bewältigt.

Notstand setzt eine besondere Bedrohungslage voraus. Bei dem so genannten äußeren Notstand sind dies Ausprägungen einer militärischen Bedrohung. Der innere Notstand bezeichnet dagegen die Bedrohung des Bestandes oder der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Inneren der Bundesrepublik oder eines Landes<sup>18</sup>.

Der Begriff Notstand ist verfassungsrechtlich geprägt: Das Grundgesetz verwendet ihn in mehreren Artikeln, die als Notstandsverfassung<sup>19</sup> zusammengefasst werden und dazu dienen, die äußere und innere Sicherheit der Bundesrepublik zu gewährleisten.<sup>20</sup>

Die Differenzierung zwischen Katastrophe und Notstand fällt dort schwer, wo Grenzfälle auftreten und zum Teil bereits verfassungsrechtlich angelegt sind, wie es etwa beim sog. Regionalen Katastrophennotstand<sup>21</sup> in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG der Fall ist. Hiernach dürfen Polizeikräfte anderer Länder, sowie Kräfte und Einrichtungen von Bundesgrenzschutz, Streitkräften des Bundes sowie anderer Verwaltungen dann die Polizeikräfte eines Landes unterstützen, wenn der Einsatz dazu

---

<sup>14</sup> Klopfer, VerwA 2007, 163 (168).

<sup>15</sup> Vgl. die kritische Auseinandersetzung mit den Definitionsbestandteilen bei Dombrowsky, Katastrophe und Katastrophenschutz, S. 186ff.

<sup>16</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (122).

<sup>17</sup> Vgl. die Übersicht über die Landesgesetze zum Katastrophenschutz in Klopfer, Katastrophenrecht.

<sup>18</sup> Sachs/Windthorst, Art. 91 Rn. 1.; Sodan/Leisner, Art. 91 Rn. 3.

<sup>19</sup> Sachs/Windthorst, Art. 91 Rn. 1 m.w.N.; Maurer, S. 138.

<sup>20</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (122).

<sup>21</sup> Windthorst, Kay: Der Notstand, S. 398.

dient, besonders schwere Unglücksfälle und Naturkatastrophen zu bekämpfen. An dieser Stelle wird Verschiedenes vermischt: polizeiliche und nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr, Bewältigung durch Bundes- und Landeskkräfte.<sup>22 23</sup>

### C. Zivil- und friedensmäßiger Katastrophenschutz

Katastrophen können verschiedene Gründe haben. Ausgehend von dieser Tatsache wird in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Katastrophen im Zusammenhang mit militärischen Auseinandersetzungen und Katastrophen infolge anderer Ursachen differenziert.

Werden die Bevölkerung, Wohnungen, Kulturgüter usw. von Kriegseinwirkungen bedroht, dient der so genannte Zivilschutz ihrem Schutz und dazu, die Kriegsfolgen zu mildern oder zu beseitigen<sup>24</sup>. Maßnahmen im Zusammenhang mit nicht-militärischen Auseinandersetzungen werden unter dem Begriff des friedensmäßigen Katastrophenschutzes zusammengefasst.

---

<sup>22</sup> Es ist streitig, ob das anfordernde Bundesland die fachliche Weisungsbefugnis gegenüber den Hilfe leistenden Kräften hat, oder ob die entsendende Stelle diese behält. Ersteres vertritt die h.M., die damit argumentiert, dass die Kräfte lediglich Hilfe leisten und Aufgaben des anfordernden Bundeslandes wahrnehmen, vgl. von Münch/Kunig//Gubelt, Art. 35 Rn. 28 m.w.N. Die als a.A. angeführte Meinung vertrat der Rechtsausschuss des Bundestags im Jahre 1968. Dieser äußerte sich zu Gesetzesentwürfen, die die Gefahrenabwehr ergänzen und die rechtsstaatliche Ordnung im Verteidigungsfall sichern sollten, vgl. Bundestagsdrucksache V/2873, S. 1ff. Dem Standpunkt des Ausschusses nach sollte das Weisungsrecht erhalten bleiben. Eine Begründung findet sich nicht, stattdessen der Wunsch nach einem "einvernehmlichen Zusammenwirken zwischen den Behörden des betroffenen Landes und den zur Verfügung gestellten Hilfskräften", vgl. Bundestagsdrucksache V/2873, S. 10. Der Ausschuss formulierte die Notwendigkeit, dass sich die Ziele der Verwendung der angeforderten Kräfte jenen des anfordernden Landes anpassen sollten. Mit dieser angestrebten Zwischenlösung zwischen Erhalt und Aussetzen der originären Weisungsbefugnisse sollten offenbar Konflikte zwischen Bundes- und Landesorganen vermieden werden. Dieser Konfliktvermeidungsversuch hilft jedoch im Ernstfall nicht weiter: Gerade in Notstands- und Katastrophensituationen müssen klare Zuständigkeiten, Kompetenzen und Befugnisse bestehen, um effektiv und schnell handeln zu können. Die Vorstellung, dass Ziele angepasst und ein einvernehmliches Zusammenwirken hergestellt werden soll – beides sind Kommunikationsprozesse, die Zeit benötigen – ist nicht mit dem Zweck der sofortigen und effektiven Hilfeleistung im Notstands- bzw. Katastrophenfall vereinbar. Der Rechtsausschuss hatte zwar das Konfliktpotential erkannt, jedoch nicht die Konsequenz gezogen. Diese muss eine klare Regelung zur Weisungsbefugnis sein, die mit der h.M. und ihrer Argumentation richtigerweise bei dem anfordernden Bundesland liegt.

<sup>23</sup> Artikel 35 GG ist vor dem Hintergrund terroristischer Gefahren Gegenstand heftiger Debatten, *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 (122f.) m.w.N.; Kern der Auseinandersetzungen ist u.a. die Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, vgl. hierzu *Schäuble*, ZRP 2007, 210 (210) sowie der sich hiergegen wendende *Hirsch*, ZRP 2008, 24f.; vermittelnd *Di Fabio*, NJW 2008, 421ff.; siehe auch *Linke*, NZWehr 2004, S. 118ff., *Saurer*, NVwZ 2005, 275ff.; *Lorse*, ZRP 2005, 6 (6ff.).

<sup>24</sup> *Epping/Hillgruber//Schmidt-Radefeldt*, Art. 12a Rn. 26; *Walus*, DÖV 2010, 127 (131).

#### D. Ursachen friedensmäßiger Katastrophen

Friedensmäßige Katastrophen können wiederum nach ihren Ursachen unterschieden werden. Natürliche Hintergründe haben etwa Seuchen, Plagen und Naturgewalten, zu denen Hochwasser und Unwetter zählen<sup>25</sup>. Dagegen sind Gebäudebrände, Explosionen und Verkehrsunfälle in der Regel menschlich verursacht.<sup>26</sup>

Zwischen diesen beiden Kategorien gibt es Überschneidungen, deren Existenz wohl erst mit der kritischen Betrachtung des menschlichen Handelns in den letzten Jahrzehnten anerkannt wurde. Dass etwa das Waldsterben oder Smogbelastungen nicht allein natürliche Ursachen haben, sondern durch menschliches Verhalten zumindest mit verursacht wurden, ist heute Bestandteil des Allgemeinwissens. Auch die von der Klimaforschung angenommenen Beiträge des menschlichen Verhaltens zum Klimawandel und damit zu seinen Auswirkungen in Form von Trockenheit, Überschwemmungen und Hochwasser lassen diese Katastrophen in die Querschnittskategorie fallen<sup>27</sup>.

#### E. Katastrophenschutzrecht

Wenn ein Geschehen als Katastrophe wahrgenommen wird, handelt es sich bei ihm stets um ein soziales Ereignis<sup>28</sup> mit sozialen Folgen für die Betroffenen. Damit das Recht seine Ordnungsfunktion wahrnehmen kann, bedarf es für den Katastrophenfall gesetzlicher Vorgaben. Die Summe dieser Vorgaben bildet das Katastrophenschutzrecht.

Die Rechtsnormen, die sich mit der Katastrophe befassen, werden als Katastrophen- oder Katastrophenschutzrecht bezeichnet. *Kloepfer* unterscheidet zwischen dem Katastrophenschutzrecht im engeren und dem im weiteren Sinne und bezieht sich dabei auf die grundgesetzlichen Regelungen der Zuständigkeit für verschiedene Katastrophen.<sup>29</sup>

Wenn *Kloepfer* von Katastrophenschutzrecht im engeren Sinne spricht, meint er diejenigen Normen, die die Bekämpfung und Vorsorge im Rahmen des friedensmäßigen Katastrophenschutzes

---

<sup>25</sup> *Walus*, LKV 2010, 152 (153).

<sup>26</sup> *Kloepfer*, VerwA 2007, 163 (170).

<sup>27</sup> *Kloepfer*, VerwA 2007, 163 (171).

<sup>28</sup> *Trute*, KritV 2005, 342 (342).

<sup>29</sup> *Kloepfer*, VerwA 2007, 163 (169).

umfassen. Unter Katastrophenschutzrecht im weiteren Sinne versteht Kloepfer dasjenige im engeren Sinne, das Recht des Zivilschutzes und das Recht der Vermeidung und Beseitigung von Katastrophen.<sup>30</sup>

Dieser Untergliederung wird sich im Folgenden angeschlossen. Wenn nichts weiter bestimmt ist, wird unter „Katastrophenschutzrecht“ jenes im weiteren Sinne verstanden.

Dem Katastrophenschutzrecht als Rechtsgebiet wird erst seit einiger Zeit verstärkte Beachtung zuteil – dies vor allem in Form von neueren Publikationen und durch die Gründung des Forschungszentrums Katastrophenrecht an der Humboldt-Universität Berlin im Jahr 2007<sup>31</sup>. Noch im Jahr 2005 wurde von einem „vernachlässigten“<sup>32</sup> und einem „verdrängten“<sup>33</sup> Rechtsgebiet gesprochen. Dass jedoch die Qualität des Katastrophenrechts entscheidend ist für einen erfolgreichen Katastrophenschutz, gelangt zunehmend in das Bewusstsein der Allgemeinheit<sup>34</sup> oder zumindest derjenigen, die haupt- oder ehrenamtlich für den Katastrophenschutz tätig sind.

---

<sup>30</sup> Kloepfer, VerwA 2007, 163 (167).

<sup>31</sup> <http://fzk.rewi.hu-berlin.de/start.htm> (Stand: 21.02.2010).

<sup>32</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (121).

<sup>33</sup> Trute, KritV 2005, 342 (342).

<sup>34</sup> Kloepfer, Katastrophenrecht, S. 5.

## Kapitel 2. Katastrophenschutzrecht der Bundesrepublik Deutschland

Im Folgenden wird das verfassungs- und bundesrechtliche Katastrophenschutzrecht dargestellt. Das Rechtsgebiet wird aus verschiedenen Perspektiven kritisiert. Diese Beanstandungen werden vorgestellt und ihre Ansätze bewertet.

### A. Rechtsgrundlagen

#### I. Verfassungs- und Staatsorganisationsrecht

Das Grundgesetz regelt das Katastrophenschutzrecht in einer Reihe von Artikeln. Sie befinden sich sowohl in den Abschnitten über das Staatsorganisationsrecht als auch im Grundrechtekatalog. Die Bedeutendsten werden im Folgenden erläutert<sup>35</sup>.

Sowohl die Regelungen zum Verhältnis zwischen Bund und Ländern als auch die allgemeinen Grundsätze des Staatsorganisationsrechtes enthalten Vorgaben zum Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Zum Katastrophenverfassungsrecht sind die Artikel 35, 70 und 73 Grundgesetz zu zählen. Artikel 35 Grundgesetz ist mit „Rechts- und Amtshilfe, kompetenzüberschreitendes Zusammenwirken bei Notfällen“ überschrieben und regelt diese ausdrücklich für den Katastrophenfall<sup>36</sup>. Der Artikel enthält Vorgaben und Begrifflichkeiten mit Bezug zum Katastrophenschutz, auch wenn er den Begriff der Katastrophe selbst nicht legal definiert. Gemäß Art. 35 Abs. 1 Grundgesetz bedarf die Rechts- und Amtshilfe zwischen Bund und Ländern keiner gesonderten Vereinbarung. Diesen allgemeinen Grundsatz ergänzen die Absätze 2 und 3, indem sie Spezialfälle der Amtshilfe durch die Polizei der Länder, die Bundespolizei und die Streitkräfte regeln<sup>37</sup>. Hierzu zählen Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle. Unter ersteren werden Schadensereignisse verstanden, die durch Naturgewalten ausgelöst wurden. Im Gegensatz dazu werden definitionsgemäß Unglücksfälle auch durch absichtliches menschliches Einwirken verur-

---

<sup>35</sup> Eine umfassende Darstellung aller relevanten Verfassungsnormen enthält die Gesetzessammlung „Katastrophenrecht“ von *Kloepfer* (Hrsg.).

<sup>36</sup> *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 (123). Die Autoren bezeichnen Art. 35 Abs. 2 und 3 GG auch als „Katastrophenverfassungsrecht im engeren Sinn“, a.a.O.

<sup>37</sup> *Epping/Hillgruber//Epping*, Art. 35, S. 789ff.; *Jarass/Pieroth//Pieroth*, Art. 35, S. 665f.; *Badura*, S. 732.

sacht.<sup>38</sup> Auch Ereignisse, die auf den oben erläuterten Querschnittsursachen<sup>39</sup> beruhen, sind unter Art. 35 Grundgesetz subsumierbar.

Weitere Vorgaben mit Bezug zum Katastrophenschutz enthält das Grundgesetz in den Artikeln zu den Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern. An dieser Stelle normiert es eine Differenzierung zwischen den Bereichen Zivilschutz und friedensmäßiger Katastrophenschutz<sup>40</sup>.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig, soweit sich nicht aus dem Grundgesetz selbst eine Bundeszuständigkeit ergibt. Für den Bereich des Zivilschutzes ist gemäß Art. 73 Nr. 1 Grundgesetz die ausschließliche Bundeszuständigkeit klargestellt.<sup>41</sup> Dagegen existiert für den friedensmäßigen Katastrophenschutz keine Verfassungsnorm, die ihn dem Bund zuordnet, sodass hierfür gemäß Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz die Länder zuständig sind.

Das Katastrophenschutzrecht wird auch in einigen allgemeinen Prinzipien und Staatszielbestimmungen der Verfassung geregelt.<sup>42</sup> Dies sind neben dem Bundes<sup>43</sup>-, Sozial<sup>44</sup>- und Rechtsstaatsprinzip<sup>45</sup> auch das Demokratieprinzip<sup>46</sup> und die Staatszielbestimmung Umweltschutz<sup>47</sup>.

Bestandteil des Katastrophenverfassungsrechts sind neben dem Staatsorganisationsrecht auch Normen des Grundrechtekatalogs. Art. 2 Grundgesetz begründet an sich zwar keine generelle staatliche Pflicht zum Schutz von Leib und Leben des Einzelnen vor Naturkatastrophen. Anders ist dies jedoch, wenn ein solches Ereignis zur konkreten Lebensgefahr führt. Rettungsmaßnahmen können dann verfassungsrechtlich nach Art. 2 Abs. 2 i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs.

---

<sup>38</sup> Epping/Hillgruber//Epping, Art. 35, S. 790; BVerfG, Urt. v. 15.02.2006, 1 BvR 357/05, NJW 2006, 751 (755).

<sup>39</sup> S. 8.

<sup>40</sup> Majer, NVwZ 1991, 653 (655).

<sup>41</sup> Die exakte Formulierung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG lautet: „die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“. Dies kann unterschiedlich aufgefasst werden: Entweder die Einbeziehung des Zivilschutzes hat rein deklaratorischen Charakter oder der Zivilschutz tritt als Aufgabe neben die Verteidigung – in diesem Falle wäre die Erweiterung konstitutiv, vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck//Heintzen, Art. 73 Rn. 13 m.w.N. Die Zweideutigkeit kann nicht allein durch Auslegung des Wortes „ausschließlich“ entschieden werden, denn diese lässt beide Deutungen zu. Die h.M. geht vom deklaratorischen Charakter des Zusatzes aus, vgl. von Münch/Kunig//Kunig, Art. 73 Rn. 10; Jarass/Pieroth//Pieroth, Art. 73 Rn. 5. Deren Argumentation, dass die Verteidigung als Aufgabe bereits bedeute, die Zivilbevölkerung zu schützen, vgl. auch Umbach/Clemens//Umbach, Art. 35 Rn. 26, überzeugt.

<sup>42</sup> Stober/Eisenmenger fassen diese mit Katastrophenschutz bezogenen Grundrechte unter dem Begriff „Katastrophenschutzrecht im weiteren Sinne“ zusammen, vgl. Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124).

<sup>43</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124); Sachs/Erbguth, Art. 35 Rn. 3.

<sup>44</sup> Kloepfer, VerwA 2007, 163 (176); Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124).

<sup>45</sup> Kloepfer, VerwA 2007, 163 (176); Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124).

<sup>46</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124).

<sup>47</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124).



1 Grundgesetz geboten sein.<sup>48</sup> Auch Art. 11 stellt einen Bezug zum Katastrophenschutz her, indem auf Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle verwiesen wird. Für diese Ereignisse darf das Grundrecht auf Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden.

Weitere Grundrechte mit Bezug zum Katastrophenschutz sind Art. 13 Abs. 7<sup>49</sup>, Art. 12 Abs. 2 hinsichtlich der Ausnahme vom Verbot des Arbeitszwanges, etwa für die Feuerwehrdienstpflicht<sup>50</sup>, und Art. 14 Grundgesetz.

## II. Bundesrecht

Es gibt eine Reihe von Bundesgesetzen, die sich ihrem Haupt- oder Nebenzweck nach mit Katastrophenschutz befassen.

### 1. ZSKG

Im Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) regelt der Bund Aufgaben, Zuständigkeiten usw. des Zivilschutzes. Wie bereits erläutert trennt das Grundgesetz zwischen Zivilschutz und friedensmäßigem Katastrophenschutz und ordnet beiden Bereichen unterschiedliche Gesetzgebungszuständigkeiten zu. Dies berücksichtigend fällt auf, dass bereits im ZSG die Trennung teilweise wieder aufgehoben wird. Im Sechsten Abschnitt „Katastrophenschutz im Zivilschutz“ regelt das Gesetz, dass und auf welche Weise der Katastrophenschutz – für den die Bundesländer zuständig sind – zum Zivilschutz herangezogen werden kann. Beide Bereiche sollen auf diese Weise durch das ZSKG miteinander „verzahnt“<sup>51</sup> werden, damit friedensmäßiger und verteidigungsbedingter Katastrophenschutz voneinander profitieren können.

---

<sup>48</sup> Sachs/Murswiek, Art. 2 Rn. 214.

<sup>49</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124).

<sup>50</sup> Leibholz/Rinck, Art. 12, Rn. 1162; BVerfGE 22, 380 (383).

<sup>51</sup> Klingshirn, S. 113.

## 2. THW-G

Das Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW-G) normiert die Einrichtung, Aufgaben usw. des THW. Gemäß § 1 Abs. 1 THW-G handelt es sich beim THW um eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt. Der Aufgabenbereich ergibt sich aus § 1 Abs. 2 THW-G und umfasst unter anderem das

*„Leisten technischer Hilfe nach dem Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz“*

sowie

*„bei der Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes auf Anforderung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen.“*

Das THW bezweckt als nicht-militärische Organisation den Schutz vor und die Bewältigung von Folgen militärischer Auseinandersetzungen. Damit ist sie dem Bereich des Zivilschutzes zuzuordnen. Zugleich ist das THW als Behörde anderen Behörden zur Amtshilfe verpflichtet – dies bereits nach Art. 35 Abs. 1 GG und nicht erst nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz – und kann gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 THW-G zum Zwecke des friedensmäßigen Katastrophenschutzes angefordert werden. Auch an dieser Stelle sind folglich friedensmäßiger und verteidigungsbedingter Katastrophenschutz gesetzlich miteinander verbunden, obwohl das Grundgesetz eindeutig eine Trennung der beiden Bereiche vorgibt.

## 3. Weitere Normen

Nach § 14 Zivildienstgesetz können anerkannte Kriegsdienstverweigerer den Zivildienst vermeiden, wenn sie sich als Helfer im Zivil- oder Katastrophenschutz engagieren und weitere Voraussetzungen erfüllen. Die Parallelregelung für Wehrdienstleistende enthält § 13a Wehrpflichtgesetz.

### III. Europa- und Völkerrecht

Beginnend mit der Seveso-Richtlinie aus dem Jahr 1982<sup>52</sup> hat sich die Europäische Gemeinschaft mit dem Katastrophenrecht beschäftigt. Zum Ende des vergangenen Jahrhunderts wurden die zunächst auf Prävention ausgerichteten Normen um solche des operativen Katastrophenschutzes erweitert. Hierzu zählt die Entscheidung Nr. 2001/792/EG, Euratom des Rates v. 23.10.2001 über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen.<sup>53</sup> Mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wurde der Katastrophenschutz zum Tätigkeitsgebiet der Europäischen Union. Konkrete Regelungen zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedsstaaten sind ebenso enthalten, wie Zielbestimmungen der Union auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes.<sup>54</sup>

Die Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken regelt den Umgang mit der Gefahr von Flutkatastrophen im Gebiet der Europäischen Union.

Völkerrechtliche Abkommen mit Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland existieren sowohl zum Katastrophenschutz im Allgemeinen, als auch zu einzelnen Bereichen, wie etwa dem Gewässer- und Strahlenschutz.<sup>55</sup>

#### B. Behörden und weitere Beteiligte

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges fand Katastrophenschutz im Sinne von organisierten und koordinierten Maßnahmen weder flächendeckend noch konsequent strukturiert statt. In größeren Gemeinden waren die örtlichen Behörden und Einrichtungen, etwa Feuerwehren, zur Bewältigung von lokalen Ereignissen wie Feuern, Hochwassern usw. zuständig. Ein mit heutigen Regelungen vergleichbares übergeordnetes Konzept für den Fall der Überforderung der örtlichen Kräfte gab es nicht. Bis zum Zweiten Weltkrieg konnten Katastrophen mit Hilfe des allgemeinen Polizeirecht und der im ländlichen Raum üblichen Nachbarschaftshilfe ausreichend bewältigt werden. Dies änderte

---

<sup>52</sup> Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24.06.1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten.

<sup>53</sup> *Walus*, EurR 2010, 564f.

<sup>54</sup> *Walus*, EurR 2010, 566f.

<sup>55</sup> Vgl. Übersicht in der Gesetzessammlung „Katastrophenrecht“ von *Kloepfer*, S. 1212ff.

sich mit dem Weltkrieg, da erstmals systematisch die Zivilbevölkerung von den Kriegsfolgen bedroht und betroffen war.<sup>56</sup> Hieraus ergab sich die Notwendigkeit für die Entwicklung eines Katastrophenschutzkonzepts und der entsprechenden Rechtsgrundlagen.

Die im Folgenden genannten Einrichtungen und Behörden wurden nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet.

## I. Technisches Hilfswerk

Nachdem im Jahr 1946 der alliierte Kontrollrat die Luftschutzorganisationen aufgelöst hatte, entstand eine Versorgungslücke für den Katastrophenfall. Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde die Lücke geschlossen, indem zunächst im Jahre 1950 das Technische Hilfswerk (THW) gegründet wurde<sup>57</sup>. Diese nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums<sup>58</sup> hält der Bund vor, um einerseits spezifische Gefahren abzuwehren und andererseits den Katastrophenschutz der Bundesländer bei Bedarf zu verstärken<sup>59</sup>. Das THW kann im Einsatzfall über 75.000 freiwillige Helfer zur Verfügung stellen<sup>60</sup>.

## II. Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern

Parallel zum Aufbau des THW wurde im Jahr 1951 die Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen atomare, biologische und chemische Angriffe gegründet. Sie besteht aus Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen und wurde zunächst von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) verwaltet.<sup>61</sup>

Die Kommission trägt heute den Namen „Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern“. Sie ist nicht mehr bei der DFG, sondern beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastro-

---

<sup>56</sup> Klopfer, VerwA 2007, 163 (165).

<sup>57</sup> Schwierczinski, 38 (39).

<sup>58</sup> Zunächst war das THW dem Bundesamt für zivilen Luftschutz zugeordnet. Seit 1993 untersteht es dem Bundesministerium des Innern.

<sup>59</sup> Klingshirn, 113 (114); vgl. Art. 35 Abs. 1 GG sowie § 1 Abs. 1 Nr. 3 THW-G.

<sup>60</sup>

[https://www.bmi.bund.de/cln\\_174/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Rahmenkonzeption/rahmenkonzeption.html](https://www.bmi.bund.de/cln_174/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Rahmenkonzeption/rahmenkonzeption.html) (Stand: 25.11.2010).

<sup>61</sup> <http://www.schutzkommission.de/> (Stand: 26.11.2010).

phenhilfe angesiedelt. Hauptaufgabe der Schutzkommission ist die Beratung der Bundesregierung in wissenschaftlichen und technischen Fragen des Schutzes der Zivilbevölkerung<sup>62</sup>. Hierzu gehört auch die Erarbeitung der Gefahrenberichte, welche die Grundlage für die Verbesserungen des Katastrophenschutzes in der Bundesrepublik darstellen.

Heute beschäftigt sich die Schutzkommission, anders als es ihre Ursprungskonzeption und ihr früherer Name vermuten lassen, nicht mehr ausschließlich mit dem Zivilschutz. Vielmehr werden auch friedensmäßige Katastrophen ausgewertet und die Bundesregierung hinsichtlich ihrer Bewältigung beraten<sup>63</sup>. An dieser Stelle wird deutlich, dass sich die bereits erwähnte Verzahnung von friedensmäßigem und verteidigungsbedingtem Katastrophenschutz nicht nur auf die organisatorische Bewältigung von Katastrophen bezieht, sondern auch auf die wissenschaftliche Auswertung der Ereignisse.

### III. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Ab 1957 wurde der Zivilschutz durch die Bundesdienststelle für zivilen Bevölkerungsschutz organisiert. Diesem folgte 1958 das Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz, welches 1974 in Bundesamt für Zivilschutz umbenannt wurde. Im Jahre 1999 wurde diese Behörde aufgelöst, die Wahrnehmung ihrer Aufgaben obliegt seitdem dem Bundesverwaltungsamt.<sup>64</sup> Nach den Terroranschlägen in den USA vom 11.09.2001 und dem Elbehochwasser 2002 wurde zum Zwecke der zentralen Organisation im Jahr 2004 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) errichtet<sup>65</sup> und zugleich das Bundesamt für Zivilschutz aufgelöst. Das BBK übernahm die entsprechenden Aufgaben und ist als Bundesoberbehörde bereits dem Namen nach für beide Bereiche des Katastrophenschutzes – den Zivil- und den friedensmäßigen Katastrophenschutz zuständig. Seine Aufgaben umfassen unter anderem:

- die Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bevölkerungsschutz,

---

<sup>62</sup> § 1 Abs. 2 Geschäftsordnung der Kommission zum Schutze der Zivilbevölkerung beim Bundesministerium des Innern v. 30.07.2009.

<sup>63</sup> Z.B. Gefahren durch Erreger übertragbarer Krankheiten, wie die „Vogelgrippe“, *Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern*, Dritter Schadensbericht, S. 21f.

<sup>64</sup> Art. 3 Ziff. 2 Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts 1999.

<sup>65</sup> *Meyer-Teschendorf*, FS-BBK, S. 101.; § 1 BBKG (Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) v. 27.04.2004).

- die Koordination der Kommunikation des Bundes mit Ländern und Gemeinden, der Privatwirtschaft und der Bevölkerung über Vorsorgeplanung und aktuelle Bedrohungen,
- die Koordinierung von Bund, Ländern, Feuerwehren und privaten Hilfsorganisationen bei der Wahrnehmung internationaler humanitärer Aufgaben und in der zivil-militärischen Zusammenarbeit.<sup>66</sup>

Die Aufgabenwahrnehmung basiert im Wesentlichen auf „drei Säulen“<sup>67</sup>:

- Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ)<sup>68</sup>
- Deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS)<sup>69</sup>
- Kompetenzzentren und Arbeitskreise zu verschiedenen Themenschwerpunkten<sup>70</sup>.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das BBK nimmt neben Zivilschutzaufgaben auch solche des friedensmäßigen Katastrophenschutzes wahr – ein weiterer Bruch mit der ursprünglichen Trennung der Bereiche in der grundgesetzlichen Konzeption.

Neben den bereits genannten Bundesbehörden werden noch weitere, wie etwa der Bundesnachrichtendienst und die Bundespolizei<sup>71</sup>, für den Zivilschutz in Anspruch genommen.

### C. Organisation im Übrigen

Würde der Katastrophenschutz allein durch Behörden des Bundes bewältigt werden müssen, könnten Großschadensereignisse organisatorisch, technisch und personell nicht bewältigt werden. Aus diesem Grunde werden staatliche Strukturen mit freiwillig-ehrenamtlichen kombiniert. Auf dieser nehmen Private Aufgaben des Katastrophenschutzes wahr und unterstützen den Staat freiwillig. Diese Zusammenarbeit und Abstimmung wird auch als Kooperativer Katastrophenschutz bezeichnet.

---

<sup>66</sup> § 2 BBKG i.V.m. § 4 ZSKG.

<sup>67</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (125).

<sup>68</sup> Bundesministerium des Innern, Flyer GMLZ, [https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908760/publicationFile/58155/Flyer\\_GMLZ.pdf](https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908760/publicationFile/58155/Flyer_GMLZ.pdf).

<sup>69</sup> Bundesministerium des Innern, Flyer deNIS, [https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908766/publicationFile/58160/Flyer\\_denis.pdf](https://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/908766/publicationFile/58160/Flyer_denis.pdf).

<sup>70</sup> Z.B. Nachsorge Opfer- und Angehörigen-Hilfe (NOAH), Beirat für Zivil- und Katastrophenschutz u.a.

<sup>71</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2007, 121 (124).

net, womit ein Bezug hergestellt wird zum Kooperationsprinzip<sup>72</sup>. Dieses beinhaltet ein Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft zur Erreichung eines bestimmten Zwecks<sup>73</sup> und prägt auch das Umweltrecht als Rechtgebiet.<sup>74</sup>

Verschiedene Hilfsorganisationen der Zivilebene wurden bereits im 19. Jahrhundert gegründet. Sie organisierten sowohl die Hilfe bei militärischen Auseinandersetzungen – etwa das Rote Kreuz –, als auch die Hilfe bei Katastrophen und Unglücksfällen, die natürliche oder technische Ursachen hatten – beispielsweise der Arbeiter-Samariter-Bund.

Neben den gerade genannten wird der gesellschaftliche Katastrophenschutz von weiteren Institutionen organisiert – unter anderem von der Deutschen Lebensrettungsgemeinschaft und solchen mit christlichem Hintergrund<sup>75</sup>. Ihre Aufgabe ist es, Helfer zur Verfügung zu stellen, deren Ausbildung vorzunehmen und die Ausstattung unterzubringen und Instand zu halten<sup>76</sup>. Insgesamt stellen diese Institutionen ca. 500.000 Helfer für den Katastrophenschutz bereit<sup>77</sup>. Der Bund kann außerdem auf die Freiwilligen Feuerwehren zurückgreifen, die 1,3 Millionen Einsatzkräfte zur Verfügung stellen können<sup>78</sup>.

Im Katastrophenfall werden Personal und Ausstattung der Zivilebene von den staatlichen Katastrophenschutzbehörden angefordert und nach den von ihnen vorgegebenen Strukturen eingesetzt. Nach Bewältigung der Katastrophe werden sie vom Einsatz entbunden und widmen sich ihren üblichen satzungs- oder gesetzmäßigen Aufgaben. Diese Einheiten üben damit im Katastrophenschutz eine Funktion auf Zeit<sup>79</sup> aus.

---

<sup>72</sup> So die h.M. vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 198 m.w.N.; nach a.A. handelt es sich nicht um ein Prinzip, sondern um einen bloßen „Aufruf zur Zusammenarbeit“, vgl. *Sparwasser u.a.*, S. 84.

<sup>73</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 198; *Jaeschke*, NVwZ 2003, 563 (563).

<sup>74</sup> *Kloepfer*, VerwA 2007, 163 (183); *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2007, 121 (125); *Sanden*, ZUR 2009, 3 (5).

<sup>75</sup> *Kloepfer*, VerwA 2007, 163 (184); *Bauer/Opolony*, NJW 2002, 3503 (3503).

<sup>76</sup> *Busold*, S. 44.

<sup>77</sup>

[https://www.bmi.bund.de/cln\\_174/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Rahmenkonzeption/rahmenkonzeption.html](https://www.bmi.bund.de/cln_174/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Rahmenkonzeption/rahmenkonzeption.html) (Stand: 26.11.2010).

<sup>78</sup>

[https://www.bmi.bund.de/cln\\_174/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Rahmenkonzeption/rahmenkonzeption.html](https://www.bmi.bund.de/cln_174/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Rahmenkonzeption/rahmenkonzeption.html) (Stand: 26.11.2010).

<sup>79</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 43.

## D. Kritik am Rechtssystem

Das Rechtsgebiet des Katastrophenschutzrechts wird aus verschiedensten Gründen und Perspektiven fortwährend kritisiert. Vor dem Hintergrund, dass die Gefahrenlagen und die modernen Gesellschaften selbst nicht statisch, sondern einem ständigen Wandel unterworfen sind<sup>80</sup>, ist Kritik notwendig, wenn sich das Katastrophenschutzrecht fortentwickeln und den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen soll.

Im Folgenden werden kritische Ansätze dreier Perspektiven dargestellt: der juristischen Literatur, der Bundesländer sowie der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern. Um die Argumente vergleichen zu können, beschränkt sich die Darstellung auf die folgenden vier Themen:

- Rechtliches System der Zuständigkeiten
- Ausweitung der Bundeszuständigkeiten
- Information und Kommunikation
- Bürgerbeteiligung.

## I. Kritik aus Sicht der juristischen Literatur

Die Beanstandungen betreffen Aspekte, die mit der Organisation des Katastrophenschutzprozesses zusammenhängen. Der Prozess kann grob unterteilt werden in den Bereich der Vorbeugung und den der Bewältigung der Katastrophe. Das Katastrophenschutzrecht hat die Aufgabe, den Gesamtprozess so zu gestalten, dass Vorbeugung und Bewältigung so effektiv wie möglich erfolgen können<sup>81</sup>. *Wolf* bezeichnet deshalb das Rechtsgebiet als „prozedural dimensioniert“.<sup>82</sup>

Für die Gestaltung des Gesamtprozesses ist der Gesetzgeber verantwortlich – denn er hat die Systemverantwortung. Hierzu gehört es, die Grundstrukturen transparent und verständlich zu kon-

---

<sup>80</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 11, S. 40.

<sup>81</sup> Weil vor allem Zuständigkeiten, Verfahren und Organisation geregelt werden, bezeichnet *Trute* das Rechtsgebiet auch als Organisationsrecht, vgl. *Trute*, *KritV* 2005, 342 (348). Es werden jedoch auch wesentliche inhaltliche Fragen von Rechten und Pflichten geregelt, sodass die Reduzierung auf die Charakterisierung als Organisationsrecht zu kurz greifen dürfte.

<sup>82</sup> *Wolf*, *KritV* 2005, 399, (403).



struieren, sodass über sie für die Anwender unbedingte Klarheit herrscht. Die Kritik aus der juristischen Literatur bezieht sich darauf, dass dies in vielfältiger Hinsicht nicht der Fall ist.

## 1. Rechtliches System der Zuständigkeiten

Gegenstand heftigster Kritik sind die gesetzlichen Vorgaben zu den Zuständigkeiten, die aus Sicht der juristischen Literatur alles andere als einfach strukturiert und für den Rechtsanwender klar sind.

Das Katastrophenschutzrecht geht zwar grundsätzlich von einer Trennung zwischen Zivil- und friedensmäßigem Katastrophenschutz aus. Gleichzeitig werden die Zuständigkeiten jedoch vermischt, was von den Autoren beanstandet wird<sup>83</sup>. Dass eine einheitliche Zuständigkeitsregelung fehlt, jedoch für die Koordinierung und letztlich effektive Aufgabenwahrnehmung erforderlich wäre, wird immer wieder in der Literatur betont<sup>84</sup>. *Stober* ist sogar der Auffassung, dass ein rechtswissenschaftliches Konzept für den Katastrophenschutz nicht vorhanden sei<sup>85</sup>.

## 2. Ausweitung der Bundeszuständigkeiten

Gerügt wird, dass die Zuständigkeiten des Bundes ständig ausgeweitet werden<sup>86</sup>. Dieser Tendenz der Zentrierung des Katastrophenschutzes auf Bundesebene stellt die Literatur die Erkenntnis entgegen, dass die meisten Katastrophen eben nicht bundesweit wirken, sondern lediglich lokal oder regional<sup>87</sup>. Vor diesem Hintergrund hat die orts- und sachnahe Katastrophenbewältigung aus Sicht der juristischen Literatur den Vorteil, dass lokale und regionale Besonderheiten berücksichtigt werden können<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> *Trute*, KritV 2005, 342 (347); *Majer*, NVwZ 1991, 653 (654).

<sup>84</sup> *Dombrowsky*, Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophenschutz, S. 25; *Kloepfer*, VerwA 2007, 163 (197ff.); *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 (121).

<sup>85</sup> *Stober*, 43 (44). Diese Einschätzung wird nur partiell geteilt. Es ist davon auszugehen, dass ursprünglich ein Konzept vorhanden war – dafür spricht die Differenzierung in friedensmäßigen und verteidigungsbedingten Katastrophenschutz in Grundgesetz und Bundesrecht. Diese wurde jedoch später nicht durchgehalten und das ursprüngliche Konzept spiegelte nicht die Entwicklung der Gefahrenlagen und Katastrophenfolgen wieder, die heute maßgeblich sind.

<sup>86</sup> *Kloepfer*, VerwA 2007, 163 (175); a.A. *Lorse*, ZRP 2005, 6.

<sup>87</sup> Mit Ausnahme des Pandemiefalls *Walus*, DÖV 2010, 127 (131); *Klingshirn*, 113 (116).

<sup>88</sup> *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 (125).

### 3. Information und Kommunikation

Einer der wichtigsten weiteren Kritikpunkte bezieht sich auf Information und Kommunikation.

Die Erfassung und Auswertung von Informationen<sup>89</sup> sowie deren Kommunikation ist nach einhelliger Ansicht der juristischen Literatur bei der Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen essentiell<sup>90</sup>. Nur mit einer Katastrophenschutzinfrastruktur, die dies berücksichtigt, kann Katastrophenschutz berechenbar und erfolgreich sein. Aus diesem Grunde wird ein – bisher aus Sicht der juristischen Literatur nicht vorhandenes<sup>91</sup> – Informationsmanagement gefordert. Dieses hat die verschiedenen Ebenen des Katastrophenschutzes – die Verwaltung, haupt- und ehrenamtliche Einsatzkräfte und Betroffene – miteinander und untereinander zu verknüpfen.<sup>92</sup>

### 4. Bürgerbeteiligung

Beanstandet wird – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Katastrophenschutz eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist – die unzureichende Beteiligung der Bürger am Katastrophenschutz<sup>93</sup>.

Das ehrenamtliche Engagement ist rückläufig<sup>94</sup>. In der juristischen Literatur wird vor diesem Hintergrund zur Kompensation der entstehenden Personallücke die Beteiligung Privater und privater Sicherheitsdienste diskutiert.<sup>95</sup> Diese könnten z.B. als Verwaltungshelfer oder Beliehene eingesetzt werden, wobei jedoch auf ihre Eignung besonderer Wert zu legen wäre.<sup>96</sup>

---

<sup>89</sup> Dombrowsky, Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophenschutz, S. 24f.

<sup>90</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (129); Klopfer, VerwA 2007, 163 (189); vgl. für die Hochwasserkatastrophe Unger, 51 (51).

<sup>91</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (130); darüber hinaus geht Walus, der das Thema Information mit der Forderung nach einer Konfliktlösungsregel für die Katastrophenschutzbeteiligten verknüpft, LKV 2010, 152 (158); Unger, 51 (58) sowie ders. speziell für die Hochwasserkatastrophe (54f.); s.a. Schoch mit dem Hinweis, dass auch die EU-Kommission Möglichkeiten zur Informationsnutzung für den Katastrophenschutz sieht, NVwZ 2006, 872 (873); Kummer, LKV 2004, 158 (158, 162).

<sup>92</sup> Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (130); Klopfer, VerwA 2007, 163 (189f.); Unger, 51 (54ff., 58).

<sup>93</sup> Dombrowsky, Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophenschutz, S. 25f.; Trute, KritV 2005, 342 (350), (361f.).

<sup>94</sup> Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Dritter Gefahrenbericht, S. 10.

<sup>95</sup> Busold, S. 108; Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (125); Stober, S. 49; krit. Hammer, DÖV 2000, 613 (614ff.).

<sup>96</sup> Stober, S. 43 (49); ders., NJW 2007, 2008 (2010); ausführlich zu Eignungsanforderungen Probst/Rechten, NVwZ 2010, 346 (348).

## II. Kritik aus Sicht der Bundesländer

Diese Perspektive wird durch die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Bundesländer (IMK), an der auch der Bundesinnenminister teilnimmt, repräsentiert. Ziel der seit 1954 tagenden Konferenz ist es, die Länder übergreifende fachliche Zusammenarbeit der Ressorts auch auf der politischen Ebene zu verankern<sup>97</sup>. In die folgenden kritischen Ansätze fließen folglich Sichtweisen aus (Innen-) Politik und (Katastrophen-) Verwaltung ein.

Durch Beschluss in der 170. Sitzung am 06.06.2002<sup>98</sup> hat die IMK einen Prozess zur Erneuerung des Katastrophenschutzrechts in Gang gesetzt. Sie hat das Konzept „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“, welches ihr Arbeitskreis V erstellt hat, zustimmend zur Kenntnis genommen und betreibt seine Umsetzung.

### 1. Rechtliches System der Zuständigkeiten

Im Konzept „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ wird das aktuelle System der Verteilung der Zuständigkeiten auf alle Hierarchieebenen für funktionsfähig gehalten<sup>99</sup>. Um jedoch auf neue Gefahrenlagen, wie etwa Terroranschläge und besonders schwere Naturereignisse situationsgerecht reagieren zu können, sieht das Konzept eine stärkere Zusammenarbeit von Ländern, Bund, Kommunen und Organisationen im Katastrophenschutz und Rettungswesen vor. Hierfür bedarf es aus Sicht der IMK keiner Änderung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten.<sup>100</sup> Diese Auffassung bekräftigte die IMK im Jahr 2005<sup>101</sup> und 2007<sup>102</sup>.

Für eine Neuordnung der Kompetenzverteilung im Zivil- und Katastrophenschutz zwischen Bund und Ländern sind die Innenminister und -senatoren der Länder aufgeschlossen. Dabei entwickeln sie verschiedene Optionen, die jedoch keine Beschneidung der Landeskompetenzen beinhalten.

---

<sup>97</sup> [http://www.bundesrat.de/cln\\_051/nn\\_8758/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-node.html](http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_8758/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-node.html) (Stand: 29.11.2010).

<sup>98</sup> IMK, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 170. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 6. Juni 2002 in Bremerhaven, S. 28.

<sup>99</sup> AK V in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, S. 57.

<sup>100</sup> AK V in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, S. 59.

<sup>101</sup> IMK, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 178. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 24. Juni 2005 in Stuttgart, S. 36.

<sup>102</sup> IMK, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 183. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 1. Juni 2007 in Berlin, S. 21.

Weitreichendste Konsequenzen für das System der Zuständigkeiten hätte die folgende Option: Der Zivilschutz wird auf die Bundesländer übertragen, sodass diese sowohl für den friedensmäßigen als auch verteidigungsbedingten Katastrophenschutz zuständig werden würden. Der Bund wäre für den operativen Bereich unzuständig – stattdessen würde sich seine Zuständigkeit auf die Bereiche Koordinierung, Beschaffung und zentrale Unterstützung beschränken.<sup>103</sup>

## 2. Ausweitung der Bundeszuständigkeiten

Aus Sicht der IMK ist eine zusätzliche Ausweitung der Bundeszuständigkeiten für den friedensmäßigen Katastrophenschutz nicht erforderlich. Zentrale Bundeszuständigkeiten bei der Gefahrenabwehr im Katastrophenschutz hält sie für die effektive und schnelle Katastrophenbewältigung für kontraproduktiv. Befugnisse des Bundes im operativen Bereich lehnt sie mit Hinweis auf die Gefahr von Kompetenzkonflikten und damit einhergehend von Unsicherheiten bei der örtlichen Einsatzleitung ab.<sup>104</sup>

## 3. Information und Kommunikation

Die Länder räumen dem Thema Information und Kommunikation eine ähnlich herausgehobene Stellung ein wie die juristische Literatur. Hinsichtlich der Warnung und Alarmierung der Bevölkerung fordert das Konzept „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ den Einsatz moderner und zukunftsweisender Technologien<sup>105</sup> und geht somit folglich von der Tatsache aus, dass dies bisher nicht der Fall ist.

Gefordert wird weiterhin, dass das bisherige Warnsystem über Satelliten durch den Rundfunk weiterentwickelt wird zu einem zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmten Warn-, Alar-

---

<sup>103</sup> IMK, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung; hier: Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Anpassungsbedarfs, S. 7f., 13.

<sup>104</sup> IMK, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung; hier: Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Anpassungsbedarfs, S. 7.

<sup>105</sup> AK V in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, S. 62.

mierungs- und Informationssystem<sup>106</sup>. Dieses muss aus Sicht der IMK eine Weckfunktion haben, wenn es für die flächendeckende Warnung der Bevölkerung geeignet sein soll<sup>107</sup>.

Verknüpft man diese Forderungen mit jener weiteren, dass auch private Rundfunk- und Mobilfunkbetreiber, Internet-Provider und Presseagenturen an das satellitengestützte Warnsystem angeschlossen werden sollen<sup>108</sup>, läuft die Kritik der Länder auf jene der juristischen Literatur hinaus: dass trotz des dringenden Bedarfs ein umfassendes Informationsmanagement nicht vorhanden ist.

#### 4. Bürgerbeteiligung

Wie die juristische Literatur kritisiert die IMK die unzureichende Beteiligung der Bürger am Katastrophenschutz<sup>109</sup>. Einen Schwerpunkt setzt sie dabei auf die Förderung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung<sup>110</sup> und geht folglich davon aus, dass hier Potentiale vorhanden sind, die noch erschlossen werden müssen.

### III. Kritik aus Sicht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern

Die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern<sup>111</sup> hat seit 1996 in 5-jährigem Abstand jeweils einen Gefahrenbericht herausgegeben. In diesen bisher drei Veröffentlichungen setzt sie sich mit Gefahren auseinander, die ihrer Auffassung nach im jeweiligen Veröffentlichungszeitraum für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall bestehen. Erkenntnisse der Natur- und Sozialwissenschaften sowie der Medizin fließen ein und charakterisieren die Berichte als interdisziplinäre wissenschaftliche Gutachten. Diese definieren Lücken in der Notfallvorsorge und der Gefahrenabwehr.

---

<sup>106</sup> AK V in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, S. 62.

<sup>107</sup> IMK, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung; hier: Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Anpassungsbedarfs, S. 14.

<sup>108</sup> AK V in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, S. 62.

<sup>109</sup> AK V in: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, S. 61.

<sup>110</sup> IMK, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 170. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 6. Juni 2002 in Bremerhaven, S. 38. Das mag einer der Gründe für die Empfehlung der IMK zur Einrichtung von Geodatenportalen sein, vgl. Kummer, LKV 2004, 158 (159).

<sup>111</sup> Auf der Website der Schutzkommission [www.schutzkommission.de](http://www.schutzkommission.de) heißt es statt „beim Bundesminister des Innern“ „beim Bundesministerium des Innern“.

Die folgenden Ausführungen zur Systemkritik beruhen auf dem aktuellen Gefahrenbericht aus dem Jahr 2006.

## 1. Rechtliches System der Zuständigkeiten

Die Schutzkommission ist mit dem aktuellen System der Zuständigkeiten, ebenso wie die juristische Literatur, nicht einverstanden.

Während Letztere ihre Kritik mit der Unübersichtlichkeit und der Verwischung der verfassungsrechtlichen Differenzierung der Bereiche Zivil- und friedensmäßiger Katastrophenschutz begründet, geht die Rüge der Kommission darüber hinaus. Sie betont die Bedeutung der funktionierenden Gefahrenabwehr für die Bevölkerung und die Komplexität des gesamten Rechtsgebiets. Aus ihrer Sicht scheint die vorhandene Zuständigkeitsverteilung dieses nicht genügend zu berücksichtigen. Deshalb fordert die Schutzkommission, die Zuständigkeiten grundsätzlich in eine Hand – die des Bundes – zu geben.<sup>112</sup> Es geht der Schutzkommission darum, dass der Bund die strukturelle Verantwortung wahrnimmt – für den Katastrophenschutz im weiteren Sinne, wie ihn *Kloepfer* versteht. Sie schlägt darum vor, sie in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung aufzunehmen. Die aus Sicht der Kommission notwendigen strukturellen Vereinheitlichungen würden bundesweit erfolgen können<sup>113</sup>, nachrangiges Recht wäre jedoch nicht ausgeschlossen.

Die kompetenzrechtliche Zersplitterung ist ein Schwerpunkt der Beanstandungen der Schutzkommission. Im Zusammenhang mit Ausführungen zur Versorgung und Nachsorge im medizinischen, pharmazeutischen und psychosozialen Bereich regt sie an, dass die gesundheitsdienlichen Bestimmungen von Bundes- und Landesgesetzen sowie nachrangigen Rechts bundesweit angeglichen werden sollen. Grundlage hierfür soll der tatsächliche Stand der verbesserten notfallmedizinischen Hilfemöglichkeiten sein. Gleiches fordert sie für alle Gesetze, die sich in irgendeiner Weise auf Schutz- und Rettungsgesetze auswirken<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 39.

<sup>113</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 84.

<sup>114</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 65.

## 2. Ausweitung der Bundeszuständigkeiten

Wie soeben dargestellt, empfiehlt die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, die Bundeszuständigkeiten auszuweiten. Ergänzt wird diese Forderung durch die Anregung, dass der Bund verstärkt Unterstützungs- und Koordinationsangebote für die Länder erstellen könnte. Die Schutzkommission rät dies etwa an für Übungen und Schulungen, die Angebote wie deNIS und GMLZ<sup>115</sup> ergänzen sollen. Zum anderen könnte aus Sicht der Kommission der Bund den Ländern anbieten, mit Hilfe von Fachberatern über das THW oder die Bundeswehr Schwächen im Katastrophenmanagement abzubauen.<sup>116</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen: Aus Sicht der Schutzkommission ist die Rolle des Bundes für einen funktionierenden und effektiven Katastrophenschutz derart bedeutend, dass sie seine Rolle gestärkt sehen will.

## 3. Information und Kommunikation

Einigkeit mit der juristischen Literatur und den Bundesländern besteht dahingehend, dass bei Information und Kommunikation Verbesserungen erforderlich sind.

Die Schutzkommission ist der Auffassung, dass ein allgemein akzeptiertes Konzept zur Warnung und Unterrichtung von Bevölkerung und Organisationen fehlt. Gleiches gilt für Ersatzkapazitäten, die bei der Störung der primären Informations- und Kommunikationswege nutzbar sind sowie für technische Warn- und Kommunikationsmittel.<sup>117</sup> Weiterhin fordert die Kommission, dass die Kommunikation der Einsatzkräfte untereinander verbessert wird<sup>118</sup>.

Bei der Länder übergreifenden Zusammenarbeit sieht die Schutzkommission für die aus ihrer Sicht unbefriedigende Situation wieder eine Ursache in der Autonomie der Länder. Die unterschiedlichen Landeskatastrophenschutzgesetze und die „Fragmentierung in der Durchführung“ begünstigen ihrer Auffassung nach Abstimmungsprobleme und Warnlücken. Die Kommission fordert darum,

---

<sup>115</sup> S. 17.

<sup>116</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 87.

<sup>117</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 10.

<sup>118</sup> *Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*, Dritter Gefahrenbericht, S. 85.

dass Schutz- und Warnkonzepte abgestimmt bzw. vereinheitlicht werden und dass das GMLZ kompetenter wird.<sup>119</sup>

Die Ansätze lassen sich zur Forderung nach einem Informationsmanagement mit Gesamtkonzept zusammenfassen.

#### 4. Bürgerbeteiligung

Bei der Beteiligung der Bürger hat die Schutzkommission Schwächen im aktuellen System ausgemacht. Sie beanstandet, dass die Bürger zum Einen unzureichend motiviert sind, um die Selbsthilfepotentiale zu mobilisieren, und spricht diesbezüglich von einer „Motivationslücke“. Zum Anderen besteht nach Auffassung der Kommission eine „Selbstschutzlücke“, weil die vorhandenen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden.<sup>120</sup>

Um die Lücken zu schließen, empfiehlt die Schutzkommission, dass Informationen über die Möglichkeiten des Selbstschutzes an die potentiell Betroffenen herausgegeben werden, wenn sie in einer gefährdeten Region angesiedelt sind. Außerdem sollte die Bevölkerung dabei unterstützt werden, für ihren Wohnraum selbst einen baulichen „Basisschutz“ zu gewährleisten. Ein weiterer Vorschlag ist, die Bevölkerung über die Trinkwassersicherstellung und Bevorratung aufzuklären.<sup>121</sup>

#### IV. Bewertung der Beanstandungen

Die Kritik der juristischen Literatur, der Bundesländer und der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern deckt sich in bestimmten Punkten, in anderen nicht. Ebenso verhält es sich mit den Vorschlägen zur Behebung analysierter Probleme. Dass es sich dabei zum Teil um Extrempositionen handelt, die durch die subjektive Sicht aus der jeweiligen Perspektive geprägt werden, ist verständlich. Klar ist allerdings auch: Ein System mit vielen Beteiligten und individuellen Interessen kann nicht insgesamt verbessert werden, wenn es lediglich darum geht, Einzelpositionen durchzusetzen. Es bedarf stattdessen einer Struktur, die alle Standpunkte berücksichtigt, Stärken und

---

<sup>119</sup> Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Dritter Gefahrenbericht, S. 51.

<sup>120</sup> Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Dritter Gefahrenbericht, S. 9f.

<sup>121</sup> Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Dritter Gefahrenbericht, S. 88f.



Schwächen analysiert und in ein Gesamtkonzept eingefügt. Unter diesem Gesichtspunkt wird im Folgenden zu den Ansätzen der dargestellten Perspektiven Stellung genommen.

## 1. Rechtliches System der Zuständigkeiten

Seit der Gründung der Bundesrepublik und der Differenzierung zwischen friedensmäßigem und verteidigungsbedingtem Katastrophenschutz im Grundgesetz haben sich folgende Tatsachen herausgestellt:

- Verteidigungsbedingte, die Infrastruktur zerstörende Bodenkampfhandlungen sind unwahrscheinlich<sup>122</sup>. Chemische und biologische Gefahren werden dagegen aktuell und für die Zukunft bis 2016 als häufigste Gefahren eingeschätzt. Dies gilt sowohl für den friedensmäßigen als auch den verteidigungsbedingten Katastrophenschutz<sup>123</sup>.
- Hieraus ergibt sich: Beide Bereiche haben sich hinsichtlich der Art und Folgen der Gefahren einander angenähert. Vor allem die Folgen unterscheiden sich nicht mehr derart fundamental, dass dieser Unterschied die Unterteilung in Bundes- und Landeszuständigkeiten rechtfertigen würde. In beiden Fällen sind in etwa die gleichen Aufgaben zu erfüllen: Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern, Schutz von Infrastruktur wie Energieversorgung und Telekommunikation, Versorgung eines Massenanfalls von Verletzten usw.
- Der Katastrophenschutz hat sich zu einem komplexen System mit vielen Beteiligten auf unterschiedlichsten Ebenen entwickelt. Diese haben individuelle Stärken, Schwächen, Prioritäten, Interessen – man denke nur an die ehrenamtlichen Einsatzkräfte, denen es um gesellschaftliche Anerkennung und Verantwortung geht, und im Vergleich dazu die privaten gewerblichen Dienste, die ihren Einsatz im Katastrophenfall wirtschaftlich gestalten müssen. Komplexität erhält der Katastrophenschutz auch durch die verschiedenen zeitlichen Dimensionen, die für jeden Beteiligten zu beachten sind: Vorbeugung, Abwehr, Nachbereitung. Die unterschiedlichen landesspezifischen Vorgaben zum Katastrophenschutz tragen ihr Übriges zur Komplexität bei.

---

<sup>122</sup> Geier, S. 12.

<sup>123</sup> Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Dritter Gefahrenbericht, S. 15f.

Ob diese Vielschichtigkeit bereits im Zeitpunkt der grundgesetzlichen Konzeption absehbar war, kann dahingestellt bleiben. Gleiches gilt für die Entwicklung der Gefahrenlagen und ihrer Folgen. Fest steht jedenfalls: Das Gesamtsystem des Katastrophenschutzes und damit die Vorgaben zu den Zuständigkeiten müssen überarbeitet werden – in dieser grundsätzlichen Feststellung sind sich auch die juristische Literatur, die Bundesländer und die Schutzkommission einig.

Die juristische Literatur fordert eine Ordnung des Systems der Zuständigkeiten, die Klarheit und Transparenz schaffen soll. Über diese Forderung muss aufgrund der obigen Ausführungen hinausgegangen werden, wenn das System Katastrophenschutz zukunftsfähig und effektiv sein soll, denn: Ordnung in ein Chaos zu bringen hilft nicht, wenn diese Ordnung veralteten Auffassungen entspricht.

Sowohl die Bundesländer als auch die Schutzkommission schlagen eine Neuordnung der Kompetenzen vor. Während die Länder die Option aufwerfen, den gesamten operativen Katastrophenschutz im weiteren Sinne in ihren Zuständigkeitsbereich zu verlagern, fordert die Schutzkommission quasi das Gegenteil. Zu begrüßen ist grundsätzlich der Vorschlag der Länder, dem Bund die Koordinierung, Beschaffung und zentrale Unterstützung zu überlassen. Doch reicht dies nicht aus, um bundesweit zu einem System zu gelangen, das die oben genannten Anforderungen – aktuell und effektiv zu sein – erfüllt.

Kommt es zu einer Neukonzeption, so müssen ihr die oben genannten Tatsachen zugrunde gelegt werden. Die Überarbeitung hat unter der Prämisse zu erfolgen, dass im Mittelpunkt die Folgen, nicht die Ursachen von Katastrophen zu stehen haben. Die Aufgabe, das Katastrophenschutzrecht und damit das System der Zuständigkeiten der vergangenen Jahrzehnte der aktuellen Wirklichkeit anzupassen und zukunftsfähig zu machen, ist tiefgreifend und vielschichtig – und damit derart komplex, dass die Verantwortung hierfür eine übergeordnete Institution tragen muss, die von ihrer Fähigkeit zur Übersicht profitiert. Dies kann nur der Bund sein, dem es obliegt, die Systemverantwortung zu übernehmen. Die Grundstrukturen – Bestimmung der Gefahren, Befugnisse der Beteiligten, Informations- und Kommunikationsinfrastruktur sowie die Koordination aller Einsatzkräfte – für den langfristigen und mühsamen Prozess des Katastrophenschutzes müssen bundeseinheitlich geregelt sein, um an jeder Stelle des Bundesgebiets gleich effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen. Dies betrifft wohlgerne das Grundsystem, nicht die operative Tätigkeit. Hierzu wird es der

Umsetzung des Vorschlages der Schutzkommission und damit der Zuordnung des Katastrophenschutzes zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung bedürfen. Der Bund hätte sich bei einer konkurrierenden Gesetzgebung auf die Wahrnehmung seiner Systemverantwortung zu beschränken und das Ausfüllen der durch ihn vorgegebenen Strukturen den Bundesländern zu überlassen.

## 2. Ausweitung der Bundeszuständigkeiten

Während juristische Literatur und die Länder eine weitere Expansion der Bundeszuständigkeiten ablehnen, fordert die Schutzkommission – die beim Bund angesiedelt ist – jene gerade. Mit Verweis auf das soeben zum System der Zuständigkeiten Ausgeführte müsste sich bei der Einordnung des Katastrophenschutzes in die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72, 74 GG der Bund auf die Grundstrukturen beschränken, ohne in die operative Tätigkeit der Länder einzugreifen.

Damit würde eine nur partielle Ausweitung stattfinden, die jedoch mit der Ausklammerung des operativen Teils kompensiert werden würde. Dies wäre interessengerecht, wenn man die bereits dargestellte Bedeutung bundeseinheitlicher Strukturen im Katastrophenschutz in den Mittelpunkt der Überlegungen stellt. Ein weiterer Aspekt, der hier nur angerissen werden soll, ist ein psychologischer. Die potentiell Betroffenen im gesamten Bundesgebiet sollten das Gefühl und die Sicherheit haben, dass sie in jeder Region auf gleiche Strukturen des Katastrophenschutzes vertrauen können.

## 3. Information und Kommunikation

Die dargestellten Perspektiven stimmen darin überein, dass ein Informationsmanagement dringend erforderlich ist. Vergegenwärtigt man sich die Tatsache, dass allein durch ein effektives Warnsystem Sach- und Personenschäden abgewendet oder in ihrem Ausmaß abgeschwächt werden könnten, und dass gerade ein solches System nicht besteht, ist klar: der Forderung ist zu folgen.

Juristische Literatur, Länder und die Schutzkommission setzen dabei zwei richtige Schwerpunkte: Verbesserung der Kommunikation unter den Beteiligten des Katastrophenschutzes zum Einen und

zum Anderen (Weiter-) Entwicklung eines Warnsystems, mit dem die Bevölkerung optimal informiert werden kann.

Bestandteil des Informationsmanagements, vor allem mit Blick auf die Bevölkerung, müssen auch Maßnahmen zur Transparenz sein: Nur wenn den Bürgern bekannt ist, wie sie welche Informationen abrufen können, haben Warnsysteme tatsächlich Sinn. Warnungen müssen so formuliert werden, dass sie von jedem verstanden werden und er eine entsprechende Konsequenz einleiten kann. Dies wiederum setzt voraus, dass er sich zuvor über individuell drohende Gefahren und die konkreten Schutzmöglichkeiten informiert und mit ihnen auseinandergesetzt hat.<sup>124</sup> Bestandteil des Informationsmanagements müssen folglich auch Maßnahmen aus dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sein.

#### 4. Bürgerbeteiligung

Die Forderung aller dargestellten Perspektiven nach der stärkeren Beteiligung der Bevölkerung ist grundsätzlich zu unterstützen. Die Ansätze gehen jedoch nicht weit genug.

Die Schutzkommission analysiert zwar präziser als Literatur und Wissenschaft die Schwachstellen, macht „Motivations- und Selbstschutzlücken“ aus und schlägt Einzelmaßnahmen vor, um die Lücken zu schließen. Allerdings fehlt auch hier der Mut zum Gesamtkonzept. Ein solches ist erforderlich, um die Zivilebene, die in der Bundesrepublik eine unverzichtbare Säule des Katastrophenschutzes ist, zu erhalten und zu stärken.

Ein Konzept zur Förderung der Bürgerbeteiligung müsste folgende zwei Punkte berücksichtigen:

- Transparenz

Zunächst ist Klarheit darüber zu schaffen, welchen Wert die Bürgerbeteiligung beim Katastrophenschutz hat. Dieser kann durchaus auch marktwirtschaftlich ermittelt werden, um sich der Bedeutung bewusst zu werden<sup>125</sup>. Das bereits nutzbare Potential der Bürger bei der Katastrophenvorsorge und -bewältigung ist ebenfalls zu erfassen und im Sinne einer Bilanz auf der

---

<sup>124</sup> Geenen, S. 61f.

<sup>125</sup> Siehe hierzu die Berechnungen von Busold, S. 109ff.

„Haben-Seite“ zu verbuchen. Anschließend muss das noch nicht freigesetzte Potential bewertet und als „Soll-Position“ notiert werden.

- Nutzung der Potentiale

Im Anschluss an diese Maßnahme muss das Soll in Haben umgewandelt werden. Dies kann nur dadurch geschehen, dass das große Wort von der „gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für den Katastrophenschutz“ herunter gebrochen wird auf den Einzelnen. Er muss sich bewusst werden, dass er einen konkreten Beitrag für sich, seine Nächsten und die Gesellschaft leisten kann und muss. Das geschieht nicht von selbst, sondern muss durch den Staat unterstützt werden. Denkbar sind Anreize wie Anerkennung und Förderung des Ehrenamtes. Auch Zwangsmittel in Form der Heranziehung Einzelner kommen in Betracht.

### Kapitel 3. Katastrophenschutzrecht im Freistaat Thüringen

Katastrophenschutzrecht bedeutet im folgenden Abschnitt Katastrophenschutzrecht im engeren Sinne – mangels Zuständigkeit besteht in Thüringen kein Raum für Normen, die über den friedensmäßigen Katastrophenschutz hinausgehen.

#### A. Rechtsgrundlagen

Bestandteile des Landeskatastrophenschutzrechts sind neben dem Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG) die Thüringer Feuerwehr-Organisationsverordnung (ThürFwOrgVO) und das Thüringer Rettungsdienstgesetz (ThürRettG)<sup>126</sup>. Letzteres soll nur kurz dargestellt werden, da das ThürBKG und die ergänzende ThürFwOrgVO den Schwerpunkt des Thüringer Katastrophenschutzrechts darstellen.

#### I. ThürBKG: Zweck und Gefahrenlagen

Der Freistaat Thüringen hat das Katastrophenschutzrecht im Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG) vom 07.01.1992 geregelt. Es gilt aktuell in der Fassung vom 05.02.2008 und dient der Gefahrenabwehr und der Gefahrenvorsorge. Dem Thüringer Polizeiaufgabengesetz geht es als Spezialgesetz vor<sup>127</sup>.

Das ThürBKG schafft für verschiedene Gefahren eine einheitliche Rechtsgrundlage<sup>128</sup>. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat sich der Freistaat Thüringen dafür entschieden, den Brandschutz, den Katastrophenschutz und die Bewältigung weiterer Gefahren nicht in unterschiedlichen Gesetzen zu regeln.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Von untergeordneter Bedeutung für die vorliegende Untersuchung sind BrandSchBeirV TH, GefVerhSchauV TH, ThürEUGefUG.

<sup>127</sup> Böttcher u.a., S. 4.

<sup>128</sup> Böttcher u.a., S. 2; Drucksache des Thüringer Landtags 1/899, 21.11.1991, S. 18f.

<sup>129</sup> In anderen Bundesländern sind Katastrophenschutz und Brandschutz in verschiedenen Gesetzen geregelt – z.B. in Bayern.

## 1. Zweck des Gesetzes

§ 1 Abs. 1 ThürBKG benennt den Zweck des Gesetzes: die Gewährleistung vorbeugender und abwehrender Maßnahmen für drei Gruppen von Gefahren, die in den Ziffern 1. bis 3. genannt werden:

- den Brandschutz
- die Allgemeine Hilfe und
- den Katastrophenschutz.

Das ThürBKG steht dabei in einer Tradition der Normierung des Brandschutzes, die bis in die Anfänge des Feuerlöschwesens zurückreicht. Bereits im Jahr 795 n. Chr. ordnete der fränkische Kaisersohn Ludwig von Aquitanien für bestimmte Liegenschaften an, dass jeder Hof über Feuerwachen zu verfügen habe<sup>130</sup>. Eine der ersten deutschen kommunalen Feuerwehrrichtungen wurde von der Stadt Erfurt im Jahre 1351 erlassen<sup>131</sup>.

## 2. Gefahrenlagen

### a.) Brandgefahren

Die Brandgefahren stellen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG die erste Gefahrenlage dar. Der Begriff ist nicht legal definiert, es wird jedoch folgende Definition verwendet: Brände in diesem Sinne sind Schadenfeuer: solche Feuer, die außerhalb einer Feuerstätte fortschreiten und Gegenstände vernichten, die zum Verbrennen nicht bestimmt sind<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Hornung, S. 17.

<sup>131</sup> Hornung, S. 125.

<sup>132</sup> Geiger/Heß, S. 17; die Rechtsprechung verwendet ähnliche Definitionen und zieht dabei verschiedene zusätzliche Kriterien heran, etwa das Kriterium der Unkontrolliertheit des Feuers, vgl. etwa OVG NRW, Urt. v. 24.06.2008, AZ: 9A3961/06, [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2008/9\\_A\\_3961\\_06urteil20080624.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2008/9_A_3961_06urteil20080624.html) (Stand: 26.11.2010), oder das Kriterium der Herbeiführung eines Sach- oder Personenschadens, vgl. VGH BW, Urt. v. 22.01.2004, AZ: 1S2263/02, DÖV 2005, 528 (Ls.); VBIBW 2004, 218.

## b.) Sonstige Gefahren / Allgemeine Hilfe

Bei der Allgemeinen Hilfe handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der nicht gesetzlich definiert ist. Da er jedoch häufig gebraucht wird, hat sich eine feste Definition herausgebildet, auf die zurück gegriffen werden kann. Entsprechend seiner üblichen Auslegung bezeichnet der Begriff der Allgemeinen Hilfe alle Gefahren, die das Ausmaß einer Katastrophe noch nicht erreicht haben, beziehungsweise alle Tätigkeiten der Feuerwehr, die mit der Brandbekämpfung in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen<sup>133</sup>. Dies sind in erster Linie Gefahren des täglichen Lebens<sup>134</sup>, wozu auch die Beseitigung und Eindämmung von Umweltschäden zu zählen sind<sup>135</sup>. Die Maßnahmen der Allgemeinen Hilfe werden auch als "negatives Spiegelbild" von polizeilichen Maßnahmen bezeichnet: Sie dienen primär der Abwehr von Gefahren für Individualgüter und nicht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Mit den Maßnahmen werden in der Regel Gefahren abgewehrt, die nicht direkt menschlich, sondern natürlich oder technisch verursacht sind.<sup>136</sup>

Aufgrund sich verbessernder technischer und organisatorischer Möglichkeiten verändert sich das Einsatzspektrum der zuständigen Behörden und Feuerwehren ständig<sup>137</sup>. Die Unbestimmtheit des Begriffs der Allgemeinen Hilfe ermöglicht folglich eine flexible Anwendung des ThürBKG. Die Fälle der Allgemeinen Hilfe stellen den Schwerpunkt der Aufgaben der Feuerwehren dar<sup>138, 139</sup>.

---

<sup>133</sup> Drucksache des Thüringer Landtags, 1/899, 21.11.1991, S. 19f. In anderen Bundesländern werden zum Teil abweichende Begrifflichkeiten und Definitionen verwendet, die zu unterschiedlichen Herangehensweisen bei der Anwendung führen. In Niedersachsen etwa beinhaltet § 1 Abs. 1 NBrandSchG den Begriff der „Hilfeleistung bei Unglücksfällen und Notständen“. Diese Bezeichnung dürfte wegen ihrer Mehrgliedrigkeit umständlicher anzuwenden sein, als der Rechtsbegriff der „Allgemeinen Hilfe“. Darauf lässt der Definitionsaufwand der Rechtsprechung schließen, vgl. etwa VG Göttingen, Urt. v. 09.04.2008, AZ: 1A301/06,

<http://www.dbovg.niedersachsen.de/Entscheidung.asp?Ind=0580020060003011%20A> (Stand: 26.11.2010). Das FwGBerlin geht in seinem § 3 Abs. 1 einen anderen Weg: Statt des unbestimmten Rechtsbegriffs der Allgemeinen Hilfe oder der Hilfeleistung wird jener der „Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ verwendet, um die Aufgaben der Feuerwehren zu bestimmen. Die Norm zählt – nicht abschließend – Beispiele für die Aufgaben der Feuerwehren auf, hierunter Brände, Unfälle und „ähnliche Ereignisse“. Der Einstieg in die Subsumtion eines Sachverhalts unter die Norm hat jeweils über den Begriff der öffentlichen Sicherheit zu erfolgen, vgl. etwa VG Berlin, Urt. v. 11.11.2009, AZ: 1A272.08, <http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/?quelle=jlink&docid=JURE090052238&psml=sammlung.psml&max=true&bs=10> (Stand: 26.11.2010).

<sup>134</sup> Böttcher u.a., S. 2.

<sup>135</sup> Drucksache des Thüringer Landtags, 1/899, 21. 11. 1991, S. 19.

<sup>136</sup> Keller, S. 91.

<sup>137</sup> vgl. Klab/Zachert, S. 25.

<sup>138</sup> VG Gera, Urt. v. 23.08.2002, 1 K 537/01 GE, S. 4,

[http://www.thovg.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/03f6f4c1e6dabe78c1256c84006b6257/\\$FILE/01-1K-00537-U-A.pdf](http://www.thovg.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/03f6f4c1e6dabe78c1256c84006b6257/$FILE/01-1K-00537-U-A.pdf) (Stand: 26.11.2010); Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 38. Sitzung,



## c.) Katastrophen

Die Gefahrenlage „Katastrophen“ wurde bereits erläutert – es wird auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen. Die Legaldefinition für den Begriff befindet sich in § 25 ThürBKG.

Es ist festzustellen, dass der Aufgabenbereich des ThürBKG Gefahrenlagen verschiedener Dimensionen umfasst. Diese werden auch als "kleine" oder "große" Gefahrenlage bezeichnet<sup>140</sup>. Sie unterscheiden sich durch die Gefahrenquellen und Art und Ausmaß der Gefährdung von Rechtsgütern, wobei diese zwei Merkmale auch als Katastrophenschwelle bezeichnet werden<sup>141</sup>. Trotz dieser Unterschiede sind die Aufgaben in einem einheitlichen Gesetz geregelt. Dies ist zweckmäßig, da die Gefahrenlagen fließend ineinander übergehen können<sup>142</sup>.

## II. ThürFwOrgVO

Die ThürFwOrgVO in der aktuellen Fassung vom 27.01.2009 ergänzt das ThürBKG in organisatorischen Fragen und stützt sich auf die Ermächtigung des Innenministeriums in § 54 ThürBKG. Die Verordnung enthält nähere Regeln zur Organisation der Feuerwehren, die Aufgaben der Landkreise bei überörtlichen Gefahren, Aus- und Fortbildung sowie die Bestellung haupt- und ehrenamtlicher Angehöriger bzw. Führungs- und Fachkräfte.

---

13.12.1991, Plenarberatung, Plenarprotokoll 1/38, S. 2584; *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2008 – Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz, S. 15.

<sup>139</sup> Diese Entwicklung wird auch kritisch gesehen, denn der unbestimmte Rechtsbegriff der Allgemeinen Hilfe kann Begehrlichkeiten wecken, deren Befriedigung nicht uneingeschränkt möglich ist. Er ersetzt den in einigen Gesetzen vormals verwendeten Begriff der „Technischen Hilfe“, etwa in Hessen, vgl. *Klab/Zachertz*, S. 25. Wegen der bereits erwähnten veränderten Herausforderungen deckte die Beschränkung auf die „Technische Hilfe“ nicht mehr die aktuellen Einsatzgebiete und Möglichkeiten der Feuerwehr ab, sodass die Allgemeine Hilfe als Aufgabe eingeführt wurde. Diese Erweiterung führt allerdings dazu, dass die Erwartungen an die Feuerwehren steigen. Die Belastungsgrenze der Feuerwehren wird jedoch vereinzelt als erreicht angesehen und es wird darauf hingewiesen, dass die Ausstattung nicht ins Unermessliche gesteigert werden kann, um auch alle Fälle der Allgemeinen Hilfe abzudecken, vgl. *Klab/Zachertz*, S. 27. In diesem Zusammenhang wird auf die Selbsthilfe, die in den jeweiligen Landes-Brandschutzgesetzen geregelt ist – in Thüringen in § 1 Abs. 3 ThürBKG – hingewiesen, vgl. *Klab/Zachertz*, S. 27. Die Betonung der Möglichkeiten des Selbstschutzes ist grundsätzlich richtig. Es gilt jedoch, hier eine Grenze zu ziehen: Zwischen Maßnahmen, die dem einzelnen und einer gefährdeten Bevölkerungsgruppe tatsächlich möglich und zumutbar sind, und solchen, die effektiver und kostengünstiger durch die Feuerwehren übernommen werden können. Letzteres wird bei detaillierten und hochwertigen Warnungen über Hochwasser- und Unwetterereignisse der Fall sein.

<sup>140</sup> *Böttcher u.a.*, S. 2.

<sup>141</sup> Vgl. *Fuchs*, S. 18.

<sup>142</sup> *Böttcher u.a.*, S. 2; Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 38. Sitzung, 13.12.1991, Plenarberatung, Plenarprotokoll 1/36, 28.11.1991, S. 2426.

Der Titel der Verordnung und der Wortlaut beziehen sich auf Feuerwehren, wobei im Ersten Abschnitt inhaltlich ein Schwerpunkt bei den gemeindlichen Feuerwehren gesetzt wird. Diese stehen als Einsatzkräfte im Katastrophenschutz zur Verfügung, sodass sich im Ergebnis die organisatorischen Vorgaben der ThürOrgVO auch auf die Qualität des Katastrophenschutzes in Thüringen auswirken.

### III. ThürRettG

Das ThürRettG ergänzt den Katastrophenschutz des ThürBKG hinsichtlich der medizinischen Versorgung der Bevölkerung im Katastrophenfall. Es dient gemäß § 1 Abs. 1 der

*„Sicherstellung einer bedarfsgerechten medizinischen Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des Rettungsdienstes.“*

Die Aufgaben des Rettungsdienstes sind gemäß § 4 Abs. 1 ThürRettG die Notfallrettung und der Krankentransport, die als bodengebundener Rettungsdienst und als Luftrettung durchgeführt werden. Aufgabenträger sind die Landkreise und kreisfreien Städte sowie der Freistaat Thüringen. § 5 ThürRettG ordnet ihnen jeweils bestimmte Aufgaben zu.

Neben weiteren Vorgaben zur Organisation und zu Einrichtungen des Rettungsdienstes im Ersten Abschnitt enthält das Gesetz Regelungen zu den Kosten (Dritter Abschnitt), zum Genehmigungsverfahren für Krankentransporte (Vierter Abschnitt), zu den Pflichten der Leistungserbringer (Fünfter Abschnitt) sowie zu Datenschutz, Ordnungswidrigkeiten, Übergangs- und Schlussbestimmungen usw. (Sechster und Siebter Abschnitt).

### B. Funktionsweise des Katastrophenschutzes im Freistaat Thüringen

Den verschiedenen Gefahrenlagen des § 1 Abs. 1 ThürBKG ordnet das ThürBKG in den §§ 26ff. sowie §§ 6 und 7 ThürBKG Zuständigkeiten und Aufgaben zu. Diese betreffen das Innenministerium als für den Katastrophenschutz zuständiges Ministerium, das Thüringer Landesverwaltungsamt sowie die Landkreise und die kreisfreien Städte.

## I. Freistaat Thüringen

Das Thüringer Innenministerium ist die oberste Katastrophenschutzbehörde gemäß § 26 Abs. 3 ThürBKG. Es ist entsprechend § 27 Abs. 3 ThürBKG für die „grundsätzlichen Angelegenheiten des Katastrophenschutzes und für die länderübergreifende Zusammenarbeit im Katastrophenschutz“ zuständig. Innerhalb des Freistaates handelt es sich dabei vor allem um Koordinierungsaufgaben. Hierzu gehört die Führung der Stabsstelle Krisenintervention, der Lagezentren der Landesregierung und der Landespolizei, sowie des Interministeriellen Arbeitsstab (IMAS), der unter anderem die Abstimmung von Maßnahmen der verschiedenen Ressorts der Landesregierung vornimmt.<sup>143</sup>

Dem Freistaat obliegt gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürBKG die Aufgabe,

*„die notwendigen zentralen Aus- und Fortbildungseinrichtungen einzurichten und zu unterhalten“.*

Zu diesem Zwecke wurde 1991 auf Erlass des Thüringer Innenministeriums die Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (LFKS) eingerichtet. In dieser zentralen Ausbildungsstelle mit Sitz in Bad Köstritz werden Führungs-, Spezial- und Einsatzkräfte von Feuerwehren und Katastrophenschutz aus- und fortgebildet. Die Durchführung von Übungen, die gemäß § 32 ThürBKG stattfinden sollen, fällt ebenso in den Aufgabenbereich der LFKS.<sup>144</sup>

## II. Landesverwaltungsamt

Das Landesverwaltungsamt fungiert gemäß § 26 ThürBKG als obere Katastrophenschutzbehörde. Ihre Aufgaben ergeben sich aus § 27 Abs. 2 ThürBKG. Sie ist für den Katastrophenschutz bei Anlagen und Gefahr bringenden Ereignissen zuständig, wenn von ihnen Gefahren für das Gebiet mehrerer Landkreise oder kreisfreier Städte ausgehen und zentrale Maßnahmen erforderlich sind. Hierfür organisiert und betreut das Landesverwaltungsamt die Ausstattung der dezentralen Katastro-

---

<sup>143</sup> [Http://www.thueringen.de/de/tim/abteilungen/polizei/stab/content.html](http://www.thueringen.de/de/tim/abteilungen/polizei/stab/content.html) (Stand: 26.11.2010).

<sup>144</sup> [Http://www.lfks-th.de/de/lfks/aufgaben/grundlagen/index.html](http://www.lfks-th.de/de/lfks/aufgaben/grundlagen/index.html) (Stand: 26.11.2010).

phenschutzlager, führt ein Gefahrenkataster und überwacht die Einrichtung und Funktion der 14<sup>145</sup> Zentralen Leitstellen.

Gerade die beiden zuletzt genannten Aufgaben zeigen einen Schwerpunkt des Landesverwaltungsamtes bei der Beschaffung von Informationen und deren Kommunikation. In diesem Sinne unterstützt es auch die Feuerwehren bei der Beschaffung von Funktechnik.<sup>146</sup>

Da die Landkreise und kreisfreien Städte gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 ThürBKG den Katastrophenschutz als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises<sup>147</sup> wahrnehmen, obliegt dem Landesverwaltungsamt über sie gemäß § 117 Abs. 2 ThürKO die Rechts- und Fachaufsicht.

### III. Landkreise und kreisfreie Städte

Diese Gebietskörperschaften sind gemäß § 26 Abs. 1 ThürBKG die unteren Katastrophenschutzbehörden.

§ 27 Abs. 1 ThürBKG begründet für die unteren Katastrophenschutzbehörden eine subsidiäre Zuständigkeit: Sie sind dann zuständig, wenn nichts anderes bestimmt ist. Diese sehr offene Umschreibung wird durch § 6 ThürBKG ausgefüllt, der mit „Aufgaben der Landkreise im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz“ überschrieben ist. In seinem Abs. 1 enthält er einen Aufgabenkatalog. Dessen Ziffern 5 und 6 gelten gemäß 3 § 3 Abs. 3 ThürBKG auch für die kreisfreien Städte.

Der Aufgabenkatalog des § 6 Abs. 1 ThürBKG umfasst sechs Ziffern:

*„(1) Die Landkreise haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz (§ 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 4)*

- 1. die Gemeinden bei der Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben des Brand-schutzes und der Allgemeinen Hilfe zu beraten und zu unterstützen,*

---

<sup>145</sup> Thüringer Innenministerium, Jahresbericht 2008 – Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz –, S. 3.

<sup>146</sup> [http://www.thueringen.de/de/tlvwa/fachabteilungen/inneres/brand\\_katastrophenschutz\\_rettungsdienst/](http://www.thueringen.de/de/tlvwa/fachabteilungen/inneres/brand_katastrophenschutz_rettungsdienst/) (Stand: 26.11.2010).

<sup>147</sup> In der ersten Fassung des ThürBKG wurde der Katastrophenschutz noch als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises wahrgenommen, vgl. Geiger/Heß, S. 19; Böttcher u.a., S. 5f.

2. *Stützpunktfeuerwehren und andere Feuerwehren mit überörtlichen Aufgaben zu planen sowie die Gemeinden und Brandschutzverbände bei den dafür erforderlichen baulichen Anlagen, Einrichtungen und Ausrüstungen des überörtlichen Brandschutzes und der überörtlichen Allgemeinen Hilfe zu unterstützen,*
3. *Alarm- und Einsatzpläne aufzustellen und fortzuschreiben, die mit den Alarm- und Einsatzplänen der Gemeinden im Einklang stehen, und diese, soweit erforderlich, mit benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten abzustimmen,*
4. *sonstige, zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung von überörtlichen Gefahren notwendige Maßnahmen zu treffen, insbesondere Übungen durchzuführen,*
5. *gemeinsame Übungen, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen der Feuerwehren im Landkreis oder im Einvernehmen mit benachbarten Landkreisen oder kreisfreien Städten zu planen und durchzuführen und*
6. *die notwendigen Maßnahmen im Katastrophenschutz zu treffen."*

Den Begriff „Katastrophenschutz“ und damit einen eindeutigen Bezug zu einer der in der Überschrift genannten Gefahrenlagen enthält ausschließlich Nr. 6. Hiernach haben die Landkreise

*„die notwendigen Maßnahmen im Katastrophenschutz zu treffen“.<sup>148</sup>*

Eine solche klare Zuordnung von Aufgabe und Gefahrenlage enthalten drei weitere Ziffern des Katalogs: Nr. 1 und Nr. 2 beziehen sich dem Wortlaut nach auf Brandgefahren und die Allgemeine Hilfe. Somit können drei der sechs Aufgaben des Katalogs eindeutig einer Gefahrenlage zugeordnet werden. Für Nr. 3 ergibt sich der Bezug zum Brandschutz und zur Allgemeinen Hilfe aus der Verbindung zu § 3 Abs. 3 Nr. 3 ThürBKG. Den Aufgaben aus Nr. 4 und Nr. 5 dagegen lässt sich dem Wortlaut nach keine Gefahr zuordnen. Bei ihnen steht nicht eine Gefahrenlage im Mittelpunkt der Aufgabe, sondern der Zweck: gebietsübergreifende Koordinierung der Einsatzkräfte und deren Aus- und Fortbildung. Bei diesen beiden Aufgaben kann nicht eindeutig zwischen den Gefahrenlagen des § 1 Abs. 1 Nr. 1-3 ThürBKG unterschieden werden.

---

<sup>148</sup> Hierzu gehört etwa die Einrichtung eines Katastrophenschutzstabs.

#### IV. Gemeinden

Die Gemeinden sind nach dem ThürBKG keine Katastrophenschutzbehörden – ihre Zuständigkeit besteht gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 ThürBKG lediglich für den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe. Tatsächlich stellen sie jedoch mit ihren Feuerwehren – im Jahr 2008 gab es 959 Freiwillige Feuerwehren im Freistaat<sup>149</sup> – und den Ortsverbänden von DLRG, ASB, Wasserwacht usw. einen Großteil der Einsatzkräfte im Katastrophenfall.

#### C. Kritik am Rechtssystem

In Anlehnung an die Kritik des Bundes- und Verfassungsrechts wird im Folgenden das Thüringer Katastrophenschutzrecht auf diese Aspekte hin untersucht:

- Rechtliches System der Zuständigkeiten
- Information und Kommunikation
- Bürgerbeteiligung.<sup>150</sup>

#### I. Rechtliches System der Zuständigkeiten

Das ThürBKG hat ein gut strukturiertes System von Aufgaben und Aufgabenträgern. Wie bereits dargestellt benennt das Gesetz oberste, obere und untere Katastrophenschutzbehörden und ordnet ihnen Aufgaben zu. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten konzentrieren sich die Zuständigkeiten hinsichtlich der Koordinierung und Organisation des Katastrophenschutzes. Auf diese Weise können regionale Besonderheiten berücksichtigt und die obere und oberste Katastrophenschutzbehörde entlastet werden. Das Innenministerium als oberste Katastrophenschutzbehörde nimmt mit ihren Einrichtungen die Verantwortung für das Gesamtsystem im Freistaat Thüringen wahr. Die Verteilung der Zuständigkeiten ist praktikabel und grundsätzlich für den Rechtsanwender leicht verständlich.

---

<sup>149</sup> *Thüringer Innenministerium, Jahresbericht 2008 – Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz*, S. 3.

<sup>150</sup> Beim Aspekt „Ausweitung der Bundeszuständigkeit“ wurde die Perspektive des Freistaats Thüringen bereits mit der Auffassung der IMK dargestellt – laut der Protokolle hat der Thüringer Innenminister sich keinem der zitierten Beschlüsse enthalten oder ihnen widersprochen.

Allerdings findet die Transparenz ihre Grenze beim Aufgabenkatalog in § 6 Abs. 1 ThürBKG. Hier scheint es, dass – ähnlich wie im Verfassungs- und Bundesrecht – im ThürBKG eine grundlegende Differenzierung nicht konsequent durchgehalten wird. Auf den übergeordneten Ebenen ist dies die Unterscheidung zwischen friedensmäßigem und verteidigungsbedingtem Katastrophenschutz. Im Landesrecht Thüringen handelt es sich dagegen um die Unterscheidung zwischen den Gefahrenlagen, denn: die Aufgaben Nr. 4 und Nr. 5 des Aufgabenkatalogs in § 6 Abs. 1 ThürBKG können auf Anheb keiner Gefahrenlage eindeutig zugeordnet werden. Dienen sie der Unterstützung des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe oder des Katastrophenschutzes?

Die Antwort auf diese Frage lautet: Beides! Es handelt sich entgegen einer anfänglichen Vermutung nicht um ein Versehen bei der Formulierung der Aufgaben. Vielmehr resultiert die Uneindeutigkeit aus der besonderen Rolle der Feuerwehren bei der Bewältigung aller drei Gefahrenlagen.

Die Organisation und Koordination von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung überörtlicher Gefahren (Nr. 4) sowie die Organisation von Übungen, Aus- und Fortbildung der Feuerwehren in benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten (Nr. 5) ist einerseits der Bewältigung von Brandgefahren und anderen Gefahren dienlich. Zum anderen muss klar sein, dass auch die effektive Bewältigung von Katastrophen davon abhängig ist, dass und wie diese Organisations- und Koordinierungsaufgaben wahrgenommen werden. Die Einsatzkräfte des Katastrophenschutzes sind in Form der gemeindlichen Feuerwehren zum Teil identisch mit denen des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe. Deren Beratung, Unterstützung, Koordination und Organisation durch die unteren Katastrophenschutzbehörden, sowohl lokal als auch überörtlich, dient mittelbar auch dem Katastrophenschutz. In diesem Lichte betrachtet zielt jede der Aufgaben des § 6 Abs. 1 Nr. 1-5 ThürBKG auf den Umgang mit allen drei Gefahrenlagen ab: Brandgefahren, anderen Gefahren und Katastrophen.

Indem § 6 Abs. 1 ThürBKG die Landkreise verpflichtet, engen Kontakt zu den Gemeinden und ihren Feuerwehren zu halten, berücksichtigt das ThürBKG die prozedurale Konzeption des Katastrophenschutzrechts, die auch für das Landesrecht gilt. Der Schwerpunkt liegt bei der Organisation des Prozesses, mit dem Katastrophen vorgebeugt wird und sie bewältigt werden. Die Vorgehensweisen hierfür müssen in einem langwierigen Verfahren ausgearbeitet, organisiert, institutionalisiert und eingeübt werden. Überprüfungen, Evaluationen, Überarbeitungen des Konzepts müssen laufend

stattfinden, um den Gesamtprozess zu optimieren.<sup>151</sup> Das funktioniert nur, wenn zwischen Katastrophenschutzbehörden und den potentiellen Einsatzkräften, die zum großen Teil von den gemeindlichen Feuerwehren gestellt werden, ein laufender Kontakt besteht. Dieser ermöglicht es, den langen strategischen Vorlauf mit einzukalkulieren, der für den Aufbau effektiver Katastrophenschutzstrukturen erforderlich ist. Das ThürBKG berücksichtigt diese Erfordernisse der prozeduralen Konzeption, indem es dem Aufgabenkatalog für untere Katastrophenschutzbehörden des § 6 Abs. 1 mehrere Dimensionen verleiht: Brandschutz, Allgemeine Hilfe und Katastrophenschutz.

## II. Information und Kommunikation

### 1. Informationsfluss zwischen Beteiligten des Katastrophenschutzes

Unter Bezugnahme auf die Anregungen der Bundesländer<sup>152</sup> und Schutzkommission beim Bundesminister des Innern<sup>153</sup> ist davon auszugehen, dass auch im Freistaat Thüringen von Verbesserungen der Technik und der Informationsinfrastruktur im Sinne von Informationsmanagement profitieren würde. Die Umsetzung der Vorschläge könnte zu Verbesserungen bei folgenden Punkten führen:

- Gefahren werden rechtzeitig erkannt,
- ihr Schadenpotential wird bestimmt und
- die Informationen über Gefahren werden in Warnungen und andere Maßnahmen umgesetzt<sup>154</sup>.

Katastrophen werden zum großen Teil von den Einsatzkräften auf kommunaler Ebene bewältigt. Auf dieser Ebene wirken sie sich auch aus und/oder kündigen sie sich an. Eine Vorgabe, dass und wie auf und zwischen allen Ebenen mit langfristigem Vorlauf Strukturen geschaffen werden, die den schnellen Informationsfluss und die Kommunikation unterstützen, könnten sich als nützlich erweisen.

---

<sup>151</sup> Wolf, S. 403.

<sup>152</sup> S. 23.

<sup>153</sup> S. 27.

<sup>154</sup> Dombrowsky, Bürgerkonzeptionierter Zivil- und Katastrophenschutz, S. 25.



## 2. Information und Kommunikation innerhalb der Verwaltung

### a.) Informationsdefizite: Ursachensuche

Jede der in § 26 ThürBKG genannten Katastrophenschutzbehörden hat unterschiedliche Aufgaben, Mittel, Ressourcen usw. Es gibt eine Vielzahl von Sachbearbeitern mit unterschiedlichsten Einzelaufgaben. Hinzu kommen die Gemeinden, die einen Großteil der Einsatzkräfte stellen. Sämtliche dieser Behörden können als Subsysteme bezeichnet werden.

Die übergeordneten Subsysteme sind darauf angewiesen, was die untergeordneten ihnen mitteilen. Es ist nun denkbar, dass für den Katastrophenschutz relevante Informationen nicht, nicht vollständig oder nicht in einem angemessenen Zeitraum weitergegeben werden. Beispielhaft können fachliche Unzulänglichkeiten im Bereich der Freiwilligen Feuerwehr einer Gemeinde genannt werden. Obwohl hier in Zusammenarbeit mit der zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörde Verbesserungen denkbar sind, ist nicht auszuschließen, dass die fehlende Kompetenz im Landratsamt überhaupt nicht bekannt wird. Das gilt wiederum für beide Richtungen: „von unten“ wird nicht gemeldet, „von oben“ wird nicht nachgefragt. Gleiches gilt für sämtliche anderen Hierarchieebenen und ist ein generelles Phänomen, denn: Subsysteme neigen dazu, sich von anderen Subsystemen und ihrer Umgebung abzuschirmen. Zusätzlich kann es der Fall sein, dass zwischen den zuständigen Sachbearbeitern der Behörden wenig persönlicher Kontakt und ein Mangel an gegenseitigem Vertrauen besteht. Ohne solches fällt das Kommunizieren von Schwächen, Fehlern oder Zweifeln schwer. Umso unwahrscheinlicher wird in solchen Verhältnissen der Austausch von korrekten Informationen.

### b.) Lösungsvorschlag: Katastrophenschutzbeauftragter/e

Das Problem kann gelöst werden, indem beim Innenministerium die Stelle einer/eines Katastrophenschutzbeauftragten geschaffen wird. Der Aufgabenbereich könnte jenem des Landesdatenschutzbeauftragten ähneln, welcher gemäß Art. 69 Thüringer Verfassung beim Landtag angesiedelt ist. Dessen Aufgaben ergeben sich aus §§ 37 ff. ThürDSG.

Die Berufung der/des Katastrophenschutzbeauftragten beim Innenministerium ergäbe sich aus dessen Aufgabenbereich als oberste Katastrophenschutzbehörde. Das Thüringer Innenministerium trägt – vergleichbar mit der oben thematisierten Systemverantwortung des Bundes – die Verantwortung für die Grundstrukturen des Katastrophenschutzes im Freistaat Thüringen. Dazu gehören auch die internen Informations- und Kommunikationsstrukturen im Bereich des Katastrophenschutzes.

Wie der Landesdatenschutzbeauftragte<sup>155</sup> stünde der/die Katastrophenschutzbeauftragte in Kontakt mit öffentlichen Stellen – allerdings nur denjenigen, die Berührungspunkte zum Thüringer Katastrophenschutz haben. Dazu würden auch die Gemeinden gehören: Zwar benennt sie das ThürBKG nicht als Katastrophenschutzbehörden. Gleichwohl sind sie wegen ihrer bereits dargelegten Bedeutung für den Katastrophenschutz in die Reihe der Ansprechpartner der/des Landeskatastrophenschutzbeauftragten aufzunehmen.

Die Stellen mit Bezug zum Katastrophenschutz müssten die mit § 37 ThürDSG vergleichbaren Kontrollbefugnisse dulden und eine § 38 ThürDSG entsprechende Unterstützungspflicht haben. Diese würde wie beim Landesdatenschutzbeauftragten der effektiven Kontrolle dienen – jedoch nicht im Interesse des Schutzes einzelner Bürger, sondern des Katastrophenschutzes<sup>156</sup>.

Beanstandungsrechte, vergleichbar mit denen des Landesdatenschutzbeauftragten aus § 39 ThürDSG würden es ihr/ihm ermöglichen, Informationsdefizite beheben zu lassen.

Ebenso wie der Landesdatenschutzbeauftragte gemäß § 40 Abs. 1 ThürDSG hätte die/der Katastrophenschutzbeauftragte regelmäßig Bericht über seine Tätigkeit zu erstatten – allerdings nicht dem Landtag, sondern dem Innenministerium, weil die Stelle bei diesem angesiedelt wäre. Zu beraten hätte sie/er die Katastrophenschutzbehörden und Gemeinden zu informationsrelevanten Fragestellungen.

Mit einem solchen Aufgabenprofil könnten die oben genannten Ursachen für interne Informationsdefizite und Kommunikationsprobleme behoben oder zumindest gemildert werden. Der Fortentwicklung des Katastrophenschutzes in Thüringen, der sich an den tatsächlichen Voraussetzun-

---

<sup>155</sup> <http://www.thueringen.de/datenschutz/tlfd/aufgaben/> (Stand: 01.04.2010).

<sup>156</sup> *Thüringer Innenministerium*, Hinweise zum Thüringer Datenschutzgesetz, S. 50.

gen und Hindernissen orientieren muss, könnte auf diese Weise einiges an Geschwindigkeit verloren werden.

### III. Bürgerbeteiligung

Die Beteiligung der Bürger am Katastrophenschutz hat – wie im gesamten Bundesgebiet auch – im Freistaat Thüringen zwei Schwerpunkte: das aktive Engagement im ehrenamtlichen Bereich und den Selbstschutz.

#### 1. Ehrenamtliche Beteiligung im Katastrophenschutz

Der Katastrophenschutz ist auf kommunaler Ebene vorwiegend ehrenamtlich organisiert: Von den 67.774 aktiven Feuerwehrangehörigen engagierten sich im Jahr 2008 42.383 ehrenamtlich bei den Freiwilligen Feuerwehren<sup>157</sup>. Im Vorjahr waren es noch 42.692<sup>158</sup>, im Jahr 2005 43.463<sup>159</sup>. Dieser Rückgang korrespondiert mit jenem der Bevölkerungszahlen in Thüringen: Im Vergleich zu 2005 konnte für das Jahr 2007 ein Einwohnerverlust von 45.356 festgestellt werden. Der Verlust war in den Landkreisen stärker als in den kreisfreien Städten.<sup>160</sup> Die Tendenz wird für die Zukunft als weiter zunehmend eingeschätzt<sup>161</sup>.

Für Thüringen stellt sich die Frage, ob, und zugleich die Aufgabe, dass der Rückgang des ehrenamtlichen Engagements auf kommunaler Ebene aufgehalten werden kann. Dieser würde voraussichtlich den Katastrophenschutz in Zukunft stark schwächen, was nicht nur in rein personeller Hinsicht gilt, sondern auch in finanzieller. Der Versuch, den Verlust der freiwilligen Kräfte durch gewerblich tätige Private zu ersetzen, würde wahrscheinlich erheblicher Anstrengungen bedürfen und eben solche Kosten verursachen.

---

<sup>157</sup> *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2008 – Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz-, S. 3.

<sup>158</sup> *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2007 über Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen, S. 3.

<sup>159</sup> *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2005 über Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz, S. 3.

<sup>160</sup> *Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Städte- und Wohnungsbau, Raumordnung und Landesplanung*, S. 12.

<sup>161</sup> *Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Städte- und Wohnungsbau, Raumordnung und Landesplanung*, S. 20.

#### a.) Einzelmaßnahmen des Freistaates Thüringen

Ein Ansatz, den der Freistaat bereits verfolgt, ist, das Ansehen des Ehrenamts zu stärken und es auf diese Weise attraktiver für die Bürger zu machen. So erging etwa im Jahr 2009 der Erlass des Innenministers über die Stiftung einer Katastrophenschutzauszeichnung für „aktive, engagierte und ehrenamtliche Tätigkeit“<sup>162</sup>, um eben diese zu würdigen. Auf eine ganz andere Zielgruppe – Kinder im Grundschulalter – soll die Änderung des § 11 ThürBKG im Jahr 2008 wirken: Mit der Herabsetzung des Mindesteintrittsalters in die Jugendfeuerwehr von 10 auf 6 Jahre wird für diese Altersgruppe die Tätigkeit in den kommunalen Feuerwehren interessanter und überhaupt erst möglich. Schließlich und endlich geht es auch bei Überlegungen zur Gestaltung von Uniformen, Auszeichnungen usw. darum, dem Ehrenamt Attraktivität zu verleihen. Fraglich bleibt jedoch, ob diese Bemühungen ausreichen werden – sie können als Einzelmaßnahmen angesehen werden, die jeweils nur eine bestimmte Alters- bzw. Zielgruppe erreichen.

#### b.) Vorschlag: Gesamtkonzept

Effektiver könnte ein Gesamtkonzept zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements im Katastrophenschutz sein, in das die oben genannten Aktivitäten des Freistaats eingegliedert werden, das aber bei ihnen nicht aufhört. Das Konzept könnte bei einer zentralen Ehrenamtsbörse beginnen, die Transparenz in die „Welt des Ehrenamts im Katastrophenschutz“ für alle Altersgruppen bringt. Nur wer weiß, welche Aufgaben es wo zu erfüllen und welche Ansprechpartner es gibt, kann zum Ehrenamt motiviert werden. Diese Transparenz würde möglich durch die Ehrenamtsbörse.

Die gesellschaftliche Anerkennung, die für Ehrenamtliche oftmals ein Motiv ihrer Tätigkeit ist, ließe sich ebenfalls über die Ehrenamtsbörse verstärken, wenn sie zu einem Informationsmedium ausgebaut wird, in und mit dem über Ehrungen, besondere Verdienste usw. berichtet wird. Nachwuchsförderung könnte ein weiterer Schwerpunkt des Gesamtkonzepts sein. Insbesondere in den Land-

---

<sup>162</sup> Thüringer Staatsanzeiger 2009, S. 799;

[Http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/polizei2/referat45/stiftung\\_kat.medaille.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/polizei2/referat45/stiftung_kat.medaille.pdf) (Stand: 26.11.2010).

kreisen und kreisfreien Städten mit dem stärksten Bevölkerungsverlust, wie etwa Suhl, der Kyffhäuserkreis und Greiz<sup>163</sup> könnten Kindergärten und Schulen gezielt einbezogen werden.

Die Ansätze eines solchen Gesamtkonzepts sind überwiegend solche, die der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen sind. Sie würden auf der kommunalen Ebene wirken und müssten sich an den spezifischen örtlichen Gegebenheiten orientieren. Die Aufgabe lässt sich unter § 6 Abs. 1 Nr. 6 ThürBKG subsumieren – zuständig wären die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörden. Der Freistaat Thüringen hätte sie zu unterstützen, denn ihm obliegt gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürBKG die Aufgabe, die Öffentlichkeitsarbeit im Brandschutz, der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz zu unterstützen. Denkbar ist dies etwa in der Form, dass den unteren Katastrophenschutzbehörden das Grundgerüst einer Internetseite zur Verfügung gestellt werden würde. Es könnte von den Landkreisen und kreisfreien Städten den örtlichen Erfordernissen entsprechend zur Ehrenamtsbörse, Informations- und Kommunikationsplattform ausgebaut werden. Denkbar wäre auch, dass über den Internetauftritt des zuständigen Referats im Innenministerium auf alle Online-Auftritte der Landkreise und kreisfreien Städte zum Ehrenamt im Katastrophenschutz zugegriffen werden kann.

Zusammenfassend ist festzustellen: Sämtliche Maßnahmen, die das Ehrenamt im Katastrophenschutz betreffen – seien es Änderungen im ThürBKG, der ThürFwOrgVO, Erlasse, Förderprogramme usw. – müssen in ein Gesamtkonzept eingegliedert werden. Auf diese Weise kann ein Beitrag geleistet werden, um den Rückgang im ehrenamtlichen Bereich des Katastrophenschutzes zu verlangsamen oder aufzuhalten. Für das Konzept an sich ist keine Änderung der gesetzlichen Vorgaben notwendig.

## 2. Selbstschutz

Ein Schwerpunkt sollte auch im Bereich des Selbstschutzes auf das Thema Transparenz gelegt werden: Transparenz von Informationen zu Gefahren, eigenverantwortlich durchführbaren Schutzmaßnahmen und unterstützenden Partnern. Alle verfügbaren Informationen haben den potenziell

---

<sup>163</sup> Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Städte- und Wohnungsbau, Raumordnung und Landesplanung, S. 13.

Betroffenen in verständlicher Weise zur Verfügung zu stehen und müssen ihnen regelmäßig angeboten werden.

a.) Einzelmaßnahmen des Freistaates Thüringen

Der Freistaat Thüringen agiert auch hier mit Einzelmaßnahmen, die dem Bereich Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen sind. Ein Beispiel ist der Benachrichtigungsdienst der Hochwassernachrichtenzentrale für den Fall von Hochwasser. Er wird über die Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) in Jena angeboten und kann von jedem Bürger kostenlos in Anspruch genommen werden<sup>164</sup>.

Vereinzelte werden über Ministerien Informationen zu spezifischen Problemen veröffentlicht, etwa vom Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (ThMLFUN) zur Wasserversorgung in Krisen- und Katastrophensituationen<sup>165</sup>. Auf der entsprechenden Website finden sich Verweise auf Informationsmaterial des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, welches in der Tat über eine Fülle von Material – Broschüren, Plakate, Schriftenreihen usw. zu allen Bereichen des Katastrophenschutzes verfügt. Diese werden zu einem großen Teil auch unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Mit diesen Maßnahmen sollen Management- und spezifische Fähigkeiten vermittelt werden, die erforderlich sind, um Selbsthilfe überhaupt möglich zu machen<sup>166</sup>.

Ähnlich wie bei der Ehrenamtsproblematik stellt sich jedoch die Frage, ob hier nicht die Wirkung der Einzelmaßnahmen „verpufft“, wenn sie nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden werden.

b.) Vorschlag: Gesamtkonzept

Die Einzelmaßnahmen aller Ministerien und Katastrophenschutzbehörden sollten mit Priorität Bestandteil eines Gesamtkonzeptes werden – durchaus unter Einbeziehung der Angebote des Bun-

---

<sup>164</sup> [Http://www2.tlug-jena.de/hnz/index.php](http://www2.tlug-jena.de/hnz/index.php) (Stand: 26.11.2010).

<sup>165</sup>

[Http://www.thueringen.de/de/tmlfun/themen/wasser/wasserwirtschaft/wasserversorgung/notfallvorsorge\\_grundlagen/content.html](http://www.thueringen.de/de/tmlfun/themen/wasser/wasserwirtschaft/wasserversorgung/notfallvorsorge_grundlagen/content.html) (Stand: 26.11.2010).

<sup>166</sup> Kersting, S. 287.

desamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Dabei muss zwischen Konstruktion des Konzepts und dessen Ausfüllung unterschieden werden.

Die Federführung bei der Gestaltung des Gesamtkonzeptes muss das Innenministerium als oberste Katastrophenschutzbehörde haben – auch hier ergibt sich eine Unterstützungspflicht bei der Öffentlichkeitsarbeit aus § 7 Abs. 7 ThürBKG. Einzubeziehen sind dabei zwingend Ministerien mit Berührungspunkten zum Katastrophenschutz, wie etwa das ThMLFUN, um eine kontraproduktive Zersplitterung von Öffentlichkeitsmaßnahmen zu verhindern.

Art, Inhalt und Kommunikation der Informationen können nicht in ganz Thüringen einheitlich sein. Es sind die spezifischen lokalen Gegebenheiten (Gefahrenschwerpunkte, z.B. durch Gewässer, Verkehrswege, Topographie) zu berücksichtigen, ebenso Erwartungs- und Verständnishorizont der Empfänger der Botschaft. Daraus ergibt sich: Für das Ausfüllen der Grundstrukturen wären die unteren Katastrophenschutzbehörden zuständig. Diese Aufgabe unterfällt § 6 Abs. 1 Nr. 6 ThürBKG. Der Freistaat würde lediglich organisatorische Hilfe zur Verfügung stellen: Angebote zur Gestaltung der Internetauftritte, Bereitstellung von Informationen und Formulierungsmustern für die Pressearbeit, Entsendung von Referenten zu öffentlichen Informationsveranstaltungen usw.

Zusammenfassend ist festzustellen: Indem durch gezielte und kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit das Problembewusstsein geschärft und Informationen transparent gemacht und gehalten werden, kann die Befähigung der Thüringer Bevölkerung zum Selbstschutz erhalten und verbessert werden. Die rechtlichen Vorgaben dazu existieren und müssen lediglich umgesetzt werden.

### Teil 3. Der Umgang mit den Folgen des Klimawandels im Freistaat Thüringen

Es ist keine Erscheinung der Neuzeit, dass sich die Wissenschaft mit der Erforschung von Wetter und Klima beschäftigt. So zeichnete bereits im Jahr 1700 der Astronom Gottfried Kirch, an die Akademie der Wissenschaften berufen, seine in Berlin gemessenen Temperaturen auf<sup>167</sup>. Seither wurde das Sammeln und Auswerten meteorologischer Daten professionalisiert, wobei die Daten erhebenden Dienste heute mit modernster Technik ausgestattet sind.

Aufzeichnungen meteorologischer und hydrologischer Dienste weltweit zeigen, dass sich das globale Klima in den letzten Jahrzehnten gewandelt hat<sup>168</sup>. Der allein auf natürlichen Ursachen beruhende Klimawandel wird für äußerst unwahrscheinlich gehalten. Die Forschungsergebnisse deuten überwiegend auf eine anthropogene Verursachung hin<sup>169</sup>. Für die vorliegende Untersuchung bleiben die Gründe der Erwärmung außen vor – es wird allerdings von der Richtigkeit der Auffassung ausgegangen, dass sich das Klima gewandelt hat und in Zukunft weiter wandeln wird.

Im Folgenden wird zunächst der aktuelle Stand der für Thüringen relevanten Klimaforschung erläutert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Beantwortung der Frage, wo, wie oft und mit welchen Folgen der Freistaat Thüringen jetzt und künftig von Starkregenereignissen betroffen ist. Es schließt sich ein Überblick über die aktuellen Möglichkeiten und Potentiale der Warnungen vor solchen Starkregenereignissen an. Diese technische Maßnahme fungiert im weiteren Verlauf der Arbeit als Beispiel für Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

#### Kapitel 1. Naturwissenschaftliche und technische Grundlagen der Untersuchung

##### A. Der Klimawandel in Thüringen

Die nachfolgend dargestellten Forschungsergebnisse zum Klimawandel differenzieren zwischen Aussagen zu Temperatur und Niederschlag einerseits, und zu Starkregenereignissen andererseits. Es

---

<sup>167</sup> Kubicki/Lönnendonker, S. 106.

<sup>168</sup> Jakob u.a., S. 14.

<sup>169</sup> IPCC, S. 10 – "unwahrscheinlich" bedeutet in diesem Zusammenhang eine Wahrscheinlichkeit von 10-33 %, S. 38.



ist jeweils zu unterscheiden zwischen Beobachtungen der Vergangenheit und daraus ableitbaren Prognosen für die Zukunft.

## I. Aktuelle Gutachten der Klimaforschung

Der aktuelle Stand der Klimaforschung ergibt sich aus verschiedenen Berichten und Veröffentlichungen der führenden Forschungsinstitute. Im Jahr 2010 waren dies die Folgenden:

- Forschungsbericht des Umweltbundesamtes "Klimaauswirkungen und Anpassung in Deutschland - Phase 1: Erstellung regionaler Klimaszenarien für Deutschland", 2008
- Bericht des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) "Klimaänderung 2007", 2007
- Forschungsbericht des Umweltbundesamtes "Berechnung der Wahrscheinlichkeit für das Eintreten von Extremereignissen durch Klimaänderungen - Schwerpunkt Deutschland -", 2005
- Veröffentlichung der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie "Klimawandel - eine Herausforderung unserer Zeit", 2004
- Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie "REKLI II, III", 2003-2005
- Abschlussbericht der Firma Meteo-Research zum Werkvertrag mit der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie "REWA Thüringen", 2003.

Die Studien geben sowohl Auskunft über die bisherigen Beobachtungen zu Art und Ausmaß von Klimaveränderungen, als auch über Prognosen des künftigen Klimas. Je nach Forschungsauftrag gehen die Aussagen vom globalen Klima, dem Klima in Europa und Deutschland, oder dem Klima in Thüringen aus.

## II. Forschungsergebnisse im Einzelnen

### 1. Veränderungen bei Temperatur und Niederschlag

#### a.) Der Blick in die Vergangenheit

Die Beobachtungen zum Klimawandel beziehen sich in der Regel auf Aufzeichnungen aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – sie wurden mit denen aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verglichen. Die Auswertungen haben für Thüringen ergeben: In diesem Zeitraum traten im Kalenderjahresdurchschnitt höhere Temperaturen und geringere Niederschlagssummen auf, als noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.<sup>170</sup>

Abhängig waren die beobachteten Temperaturerhöhungen von der Höhenlage der Messstation: Während im Thüringer Becken Temperaturanstiege von 1,2 °C festgestellt wurden, erwärmten sich die Mittelgebirge lediglich um bis zu 0,4 °C.<sup>171</sup> Mit Ausnahme des Herbstes betraf die Erwärmung alle Jahreszeiten. Der stärkste Anstieg war dabei im Winter zu verzeichnen: Im Thüringer Becken mit 1,8 °C bis 2 °C, im Thüringer Wald mit 1,2 °C.<sup>172</sup>

Die insgesamt geringeren Niederschlagssummen waren jahreszeitlich stark unterschiedlich verteilt. Während der Niederschlag von April bis Juni stark abgenommen hat, konnten im Herbst und Winter deutliche Zunahmen festgestellt werden. Die stärkste Zunahme wurde im Thüringer Wald mit bis zu 30 % gemessen, es folgte das weitere Thüringen mit Ausnahme des Thüringer Beckens mit 20 %. Im Thüringer Becken betrug die Steigerung 10 %.<sup>173</sup>

Die Beobachtungen zur durchschnittlichen Erwärmung in Thüringen korrespondieren mit der festgestellten Erwärmung des globalen Klimas<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> Bernhofer u.a, REKLI III, S. 10f., Kunka, S. 19.

<sup>171</sup> Kunka, S. 18.

<sup>172</sup> Kunka, S. 18; vgl. auch die Berechnung in Bernhofer u.a, REKLI III, S. 13.

<sup>173</sup> Kunka, S. 21.

<sup>174</sup> IPCC, S. 5.

## b.) Der Blick in die Zukunft

Auf der Grundlage der beobachteten Veränderungen wurden in der Klimaforschung Prognosen zum künftigen Klima erstellt. Hiernach ist für Thüringen eine weitere Erwärmung wahrscheinlich<sup>175</sup>. Im Sommer sind Temperaturen bis zu 40 °C zu erwarten, wobei dieser Wert 1 °C über der bisherigen mittleren Maximaltemperatur liegt<sup>176</sup>.

Es wird eine weitere Zunahme der Niederschlagssummen um bis zu 8 % bis 2050 im Kalenderjahresdurchschnitt erwartet<sup>177</sup>. Die Verteilung der Niederschläge wird regional und jahreszeitlich unterschiedlich verteilt sein. Eine besonders erhebliche Niederschlagsabnahme wird zum Beispiel im Sommer in den Regionen um den Harz erkennbar werden<sup>178</sup>. Im Winter kann die Steigerung gegenüber dem Vergleichszeitraum 1981-2000 22,9 % betragen. Auch wenn im gesamten Jahr die Niederschläge zunehmen – für Sommer und Herbst wird eine Abnahme der mittleren Monatsniederschläge prognostiziert.<sup>179</sup> Damit weicht die Berechnung für Thüringen von derjenigen für Gesamtdeutschland ab: hier können die Niederschläge im Frühjahr und Herbst um ca. 10 % ansteigen<sup>180</sup>. Die grundsätzliche Abnahme der Niederschläge im Sommer und Zunahme im Winter in Thüringen stimmt mit der prognostizierten Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland überein<sup>181</sup>. Eine weitere Übereinstimmung ergibt sich im Vergleich des Freistaates mit Mittel- und Osteuropa: für diese Gebiete werden ebenfalls im Sommer abnehmende Niederschläge vorhergesagt<sup>182</sup>.

---

<sup>175</sup> Kunka, S. 25; Jakob u.a., S. 46.

<sup>176</sup> Kunka, S. 31.

<sup>177</sup> Jakob u.a., S. 45. Damit weicht die Thüringer Prognose von der Prognose für Gesamtdeutschland ab, nach der die Jahresniederschlagsmenge insgesamt in etwa konstant bleibt, Jakob u.a., S. 42.

<sup>178</sup> Kunka, S. 27.

<sup>179</sup> Kunka, S. 26; vgl. auch Enke, S. 44, 46, wonach die Abnahme auch den Frühling betreffen wird.

<sup>180</sup> Jakob u.a., S. 43.

<sup>181</sup> Jakob u.a., S. 43.

<sup>182</sup> IPCC, S. 28.

## 2. Veränderungen bei Starkregenereignissen

### a.) Der Blick in die Vergangenheit

Die Wetterbeobachtungen der Vergangenheit lassen den Schluss zu, dass es im späten 20. Jahrhundert eine Tendenz zu Starkregenereignissen gab<sup>183</sup>. In der Bundesrepublik Deutschland konnte ein Trend zu häufigem extrem hohem Niederschlag im Winter beziehungsweise extrem niedrigem im Sommer festgestellt werden<sup>184</sup>. Dabei nahmen sowohl die Anzahl der Starkniederschlagstage, die Starkniederschlagsmenge als auch die Starkniederschlagsintensität<sup>185</sup> zu. Diese Tendenz unterlag jedoch ganz erheblichen regionalen Unterschieden innerhalb der Bundesrepublik Deutschland<sup>186</sup>. Während in der Vergangenheit schwache Extremereignisse vor allem im Süden Deutschlands abnahmen, nahmen starke Extremereignisse im Westen Deutschlands zu. In weiten Teilen Ostdeutschlands konnte ein Rückgang starker Extremereignisse verzeichnet werden.<sup>187</sup>

In Thüringen wurde die Steigerung von Starkniederschlagsereignissen im gesamten Kalenderjahr, besonders jedoch im Sommerhalbjahr, beobachtet<sup>188</sup>. Die regionale Verteilung war unterschiedlich. Insgesamt nahmen sie zu, mit Ausnahme der Region südlich des Harzes und eines Gebietes in Westthüringen mit Ausläufern bis in den Thüringer Wald, sowie kleineren Gebieten um Sonneberg und Erfurt<sup>189</sup>. Steigerungen der beiden Wetterextreme Starkniederschlag und Trockenheit betrafen im Sommerhalbjahr vor allem Teile des Harzvorlandes, der Region zwischen Gera, Zeulenroda und Saale, daneben auch das Umland von Jena und das daran nördlich anschließende Gebiet<sup>190</sup>. In den meteorologischen Sommerhalbjahren waren insbesondere Südthüringen und der Raum Gera von einer zunehmenden Anzahl von Starkregenereignissen berührt<sup>191</sup>.

---

<sup>183</sup> IPCC, S. 8.

<sup>184</sup> Grieser/Beck, S. 144f.

<sup>185</sup> Grieser/Beck, S. 144f.

<sup>186</sup> Jonas u.a., S. 130, S. 111f.

<sup>187</sup> Jonas u.a., S. 71; Diese Betrachtung beruht auf einer großflächigen Auswertung der Messergebnisse. Die regionalen Besonderheiten in Thüringen sind nicht Bestandteil dieses Forschungsberichts beziehungsweise es gibt eine Diskrepanz zwischen den generellen Aussagen dieser Studie über Ostdeutschland und den spezielleren Ergebnissen der Untersuchungen zu Thüringen.

<sup>188</sup> Bernhofer u.a., REKLI II, S. 12, 17.

<sup>189</sup> Bernhofer u.a., REKLI II, S. 7.

<sup>190</sup> Bernhofer u.a., REKLI II, S. 11.

<sup>191</sup> Bernhofer u.a., REKLI II, S. 16.

## b.) Der Blick in die Zukunft

Die Forschungsberichte treffen auch hinsichtlich der Starkregenereignisse Prognosen für die Zukunft. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Starkregen weltweit ein künftiger Trend wird<sup>192</sup>. Die Voraussetzungen für Thüringen prognostizieren eine künftige Häufung von Starkniederschlagsereignissen vor allem im Winter, Herbst und Sommer<sup>193</sup>. Für letztere Jahreszeit ist damit zu rechnen, dass Niederschlagsereignisse mit hoher Intensität zunehmen. Auch im Winter werden Niederschlagsereignisse häufiger, jedoch wird die Intensität lediglich mäßig stark bis stark sein.<sup>194</sup>

Steigt der Trend zu Starkregenereignissen, wirkt sich dies in den betroffenen Regionen unterschiedlich aus. Genannt werden als Folgen für den Bereich der menschlichen Gesundheit: ein erhöhtes Risiko für Verletzungen, Infektions-, Atemwegs- und Hauterkrankungen bis hin zu einem erhöhten Risiko für Todesfälle. Im Bereich Industrie/Siedlungen/Gesellschaft werden unter anderem eine starke Belastung städtischer und ländlicher Infrastrukturen, Verlust sowie Beeinträchtigungen von Verkehr, Handel und Siedlungen aufgrund von Überschwemmungen erwartet.<sup>195</sup>

## c.) Hochwasser als Folge von Starkregenereignissen

Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Folgen von Starkregenereignissen zu strukturieren. Eine ist die soeben gewählte nach Sektoren wie menschliche Gesundheit und Gesellschaft. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung bedarf es darüber hinaus der Schwerpunktsetzung bei der subjektiven Betroffenheit – es geht um die Folgen für die Gemeinden in Thüringen. Für sie ist die Gefahr von Hochwasser und Überschwemmungen in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich von besonderer Bedeutung.

### aa.) Zusammenhang zwischen Starkregen und Hochwasser

Zwischen Hochwasser, Überschwemmungen und Niederschlägen besteht ein kausaler Zusammenhang. Vereinfacht gesagt setzt Hochwasser voraus, dass innerhalb einer bestimmten Zeit mehr

---

<sup>192</sup> IPCC, S. 8; "sehr wahrscheinlich" entspricht einer Wahrscheinlichkeit von 90 % bis 99 %, IPCC, S. 38.

<sup>193</sup> Enke, S. 46, 50.

<sup>194</sup> Kunka, S. 31.

<sup>195</sup> IPCC, S. 34.

Niederschläge fallen, als im vorhandenen Gewässernetz abfließen oder im Boden versickern können<sup>196</sup>. Dabei geraten Gewässer an die Grenzen ihres Fassungsvermögens. Vor allem kleinere Flüsse und Bäche sind dem Auftreten von Starkniederschlagsereignissen insofern nicht gewachsen, als dass sie folgendermaßen auf den Niederschlag reagieren: mit lokal begrenzten Hochwasserwellen mit hohen Spitzendurchflüssen und steilen Anstiegsgradienten. Nahezu jede Siedlung, vor allem im ländlichen Raum, verfügt über ein oder mehrere Gewässer. Die Folgen von lokal plötzlich auftretenden Überschwemmungen sind: überlaufende Abwasserkanäle, volllaufende Keller, aufreißende Straßendecken, Bodenerosion sowie Personen- und Sachschäden<sup>197</sup>.

#### **bb.)** Einfluss weiterer Faktoren auf Art und Umfang des Hochwasserrisikos

Neben dem Starkniederschlag selbst hängt es noch von verschiedenen anderen Größen ab, ob tatsächlich Überschwemmungen eintreten. Diese sind zum Teil natürlicher Ursache, zum Teil menschlich beeinflusst.

Weitere Faktoren mit natürlicher Ursache sind zum Beispiel die topographischen Gegebenheiten im Niederschlagsgebiet. Ob sich etwa das Starkregenereignis über dem Dorf X oder dem Dorf Y abregnet, hängt auch davon ab, ob zwischen beiden ein Höhenzug liegt, und falls ja, in welcher Richtung.<sup>198</sup>

Ein weiterer natürlicher Faktor dafür, dass ein Starkniederschlag tatsächlich zu einer Überschwemmung führt, ist der hydrogeologische Zustand des Bodens im Niederschlagsgebiet. Haben beispielsweise schon Tage oder Wochen vor dem Starkniederschlag ergiebige Regenfälle zu einer Wassersättigung des Bodens geführt, kann dieser den Niederschlag nicht mehr aufnehmen – er fließt ab und trägt so zu Überschwemmungen bei.<sup>199</sup> Auch die Art des Bodens ist relevant für das Überschwemmungsrisiko. Je nach Zusammensetzung kann er mehr oder weniger Niederschlag aufnehmen<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> Rudolf/Simmer, S. 11.

<sup>197</sup> Rudolf/Simmer, S. 11.

<sup>198</sup> Der Einfluss solcher topographischen Besonderheiten ist für verschiedene Hochwasserereignisse dokumentiert worden, z.B. für das Augusthochwasser im Elbegebiet 2002, vgl. Fritschner/Lux, S. 13.

<sup>199</sup> Vgl. Fritschner/Lux, S. 4; Rudolf u.a., S. 1f.

<sup>200</sup> Pfannschmidt, S. 63f.

Ebenfalls von Bedeutung ist die Vegetation im Niederschlagsgebiet<sup>201</sup>. Vor allem die Art und Weise der Nutzung der Flächen durch den Menschen wirkt sich aus. So ist etwa die Fähigkeit einer Waldfläche, Niederschläge zu speichern größer als die einer Viehweide. Diese wiederum hat ein größeres Aufnahmepotenzial als eine versiegelte Fläche.<sup>202</sup> Je kleiner die Speicherfähigkeit ist, desto größer sind der Abfluss und die Geschwindigkeit des gefallenen Niederschlags. Mit steigender Abflussmenge und -geschwindigkeit steigt auch das Schadenspotenzial.

Es kommt bei der Frage, ob ein Starkregenereignis zu einer Überschwemmung von Gewässern führt, damit auf zwei Faktoren an: den Zufluss an Niederschlag und den Abfluss im betroffenen Gebiet.

### III. Zusammenfassung

Starkniederschlag kann zu Überschwemmungen führen, wenn sich neben dem Niederschlag selbst noch andere Faktoren negativ auswirken<sup>203</sup>. Die von der Klimaforschung prognostizierte Zunahme von Starkniederschlagsereignissen in den bereits genannten Thüringer Regionen lässt darauf schließen, dass auch die Überschwemmungsereignisse künftig zunehmen werden.

#### B. Unwetterwarnungen als Werkzeug im Umgang mit den Folgen des Klimawandels

In der vorliegenden Arbeit geht es um die Frage, wie sich der Klimawandel auf die Gefahrenabwehr auswirkt. Starkregenereignisse und Überschwemmungen dienen als Beispiel für die Folgen des Klimawandels. Da sie sich in der Regel lokal und nicht regional oder überregional auswirken, stellt sich die Frage, wie die lokal Verantwortlichen – die Gemeinden – mit dieser Herausforderung umgehen. Aus diesem Grund wird im Folgenden stets die Perspektive der Gemeinde im Vordergrund stehen.

Der erste Anknüpfungspunkt für die Gefahrenabwehr ist die Warnung vor dem Schadensereignis: bei Starkregen ist dies die Unwetterwarnung. Wie bereits zum Katastrophenschutz erläutert, sind

---

<sup>201</sup> *Fritschner/Lux*, S. 53.

<sup>202</sup> *Pfannschmidt*, S. 61.

<sup>203</sup> *Rudolf/Simmer*, S. 9.

Warnungen Bestandteil des Informationsmanagements für Großschadensereignisse. Auch bei Ereignissen, die nicht die Katastrophenschwelle überwinden – etwa weil sie nur lokal wirken – ist Informationsmanagement und dabei eingeschlossen die Warnung zur Bewältigung notwendig.

Die effektive Gefahrenabwehr der im Einzelfall zuständigen Behörde oder Einrichtung setzt Folgendes voraus:

- Die Warnung muss räumlich gesehen so genau sein, dass in der lokal betroffenen Gemeinde der Handlungsbedarf erkannt das Risikomanagement in Gang gesetzt werden kann.
- Die Warnung muss so exakt über das Starkregenereignis und seine Folgen Auskunft geben, dass die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bestmöglich hierauf abgestimmt werden kann.

Im Folgenden wird erläutert, wie Unwetterwarnungen entstehen und ob die aktuell verfügbaren Warnungen diese beiden Anforderungen erfüllen.

## I. Erstellung und Qualität von Unwetterwarnungen

Zunächst muss zwischen zwei Phasen unterschieden werden, die einer Unwetterwarnung vorausgehen: die Phase der Wetterbeobachtung einerseits und der Wettervorhersage andererseits.

Bereits seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wird das Wetter synoptisch, das heißt zusammenschauend, beobachtet. Dabei wird nicht nur der Wetterzustand am Boden isoliert betrachtet – Berücksichtigung finden auch die Abläufe in der Höhe, der Atmosphäre.<sup>204</sup>

Verschiedene meteorologische Größen der Atmosphäre werden analysiert, z. B. Temperatur, Sonnenscheindauer, Luftdruck, Luftfeuchte, Niederschlag und Bewölkung<sup>205</sup>. Diese Informationen werden in einzelnen Wetterstationen sowohl am Boden als auch in der Höhe ermittelt und an die nationale Sammelstelle, den Deutschen Wetterdienst (DWD), weitergeleitet. Dort finden sie Eingang in Wetterkarten, welche mit Satelliten- und Luftdruckkarten usw. kombiniert werden. Das Ergebnis ist ein dreidimensionales Abbild der Atmosphäre im Zeitpunkt der Datensammlung, mit anderen

---

<sup>204</sup> Hupfer/Kuttler, S. 207; vgl. auch Rudolf/Simmer, S. 4.

<sup>205</sup> Hupfer/Kuttler, S. 173ff.



Worten: eine Momentaufnahme des Wetterzustands in einer bestimmten Region zu einem bestimmten Zeitpunkt.<sup>206</sup>

Die Momentaufnahme ist die Basis für das anschließende Verfahren zur Prognose von Wettererscheinungen, die zu einem späteren Zeitpunkt und an einem anderen Ort relevant werden: die Wettervorhersage. Für sie werden die synoptischen Beobachtungen mit der so genannten numerischen Wettervorhersage kombiniert. Dieses Verfahren beruht nicht auf Beobachtungen der Vergangenheit oder Gegenwart, sondern auf Berechnungen des Wetters nach physikalisch-statistischen Methoden. Mit ihrer Hilfe sollen die Vorhersagen objektiviert werden.<sup>207</sup>

Es gibt eine Vielzahl von verschiedenen Berechnungsmodellen<sup>208</sup>. Diese umfassen unterschiedliche Gebiete: Europa, die Bundesrepublik Deutschland, aber auch kleinere Einheiten – etwa einzelne Bundesländer – können betrachtet werden. Die Gebiete werden durch Raster eingeteilt. Je nach Modell sind die Raster unterschiedlich groß. Die übliche Rastergröße des Modellnetzes des DWD beträgt 40 bzw. 50 km, wobei dies die größte Auflösung ist, welche die Rechner derzeit leisten können. Modelle mit noch stärkerer Auflösung, etwa einer Maschenweite von 7 km, werden zunehmend ungenau.<sup>209</sup> Wetterprognosen des DWD sind darum nur für Flächen in der Größe von Landkreisen möglich, in der Regel nicht für Gemeinden. Innerhalb eines Landkreises gibt es jedoch typischerweise eine Vielzahl von kleineren und größeren Kommunen, in deren Gebiet die potentiellen Unwetterschäden eintreten können. Das gilt vor allem für den ländlichen Raum.<sup>210</sup>

Ergibt dieses herkömmliche, aktuell verwendete Verfahren zur Wetterprognose für ein bestimmtes Gebiet eine Unwettersituation, so wird eine Warnung herausgegeben. Diese sind derzeit sowohl als kostenfreie Basisinformationen für alle Interessierten verfügbar, als auch in Form von Zusatzinformationen gegen Entgelt und/oder für geschlossene Benutzergruppen. Sie unterscheiden sich dabei erheblich hinsichtlich ihrer Qualität. Dies ist für die Eignung der spezifischen Warnung für die ef-

---

<sup>206</sup> Hupfer/Kuttler, S. 228.

<sup>207</sup> Hupfer/Kuttler, S. 230f.

<sup>208</sup> Das Europäische Zentrum für mittelfristige Wettervorhersagen, EZMW, bietet z.B. für einen festen Zeitpunkt jeweils 50 verschiedene Modellvorhersagen an, vgl. Fritschner/Lux, S. 33.

<sup>209</sup> Rudolf u.a., S. 3; Rudolf/Simmer, S. 9.

<sup>210</sup> Im Freistaat Thüringen gibt es gemäß § 1 Nr. 1 ThürNGG 17 Landkreise und gemäß Nr. 2 fünf kreisfreie Städte. Laut dem Thüringer Landesamt für Statistik stehen diesen 22 Großräumen 951 Kommunen gegenüber, <http://www.tls.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp>, (Stand: 26.11.2010).

fektive Gefahrenabwehr und damit den Umgang mit Klimawandel bedingten Wetterereignissen von Bedeutung.

## II. Kostenfreie Unwetterwarnungen als Basisinformationen für alle Interessenten

Kostenfreie Wetterwarnungen existieren für verschiedene Wettererscheinungen: von Regen über Schnee bis hin zu Wind. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sind ausschließlich Warnungen für Starkregenschauer und Gewitter, hier unter dem Begriff Unwetter zusammengefasst, von Bedeutung.

Verschiedene Wetterdienste bieten kostenfreie Unwetterwarnungen an. An erster Stelle ist der DWD zu nennen, eine gemäß § 1 DWD-Gesetz teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Meteomedia AG mit Sitz in der Schweiz wird stellvertretend für privatrechtliche Anbieter meteorologischer Dienste an zweiter Stelle erwähnt. Darüber hinaus existieren weitere private Anbieter von kostenfreien Unwetterwarnungen<sup>211</sup>.

Adressaten und Nutzer der unentgeltlichen Dienste sind sowohl Private als auch Gebietskörperschaften, Behörden, Feuerwehren und Einrichtungen des Katastrophenschutzes.

Kostenfreie Unwetterwarnungen werden über verschiedene Kommunikationswege an die Nutzer übermittelt. Die Anbieter betreiben üblicherweise eine Internetseite, auf der allgemeine Informationen über Wetterlagen, aber auch Unwetterwarnungen vom Nutzer abgerufen werden können. Inhaltlich klären die unentgeltlichen Unwetterwarnungen jeweils auf über: betroffene Region, Warnstufe, voraussichtlicher Zeitpunkt des Ereignisses.

Auf seiner Internetseite [www.dwd.de](http://www.dwd.de), sowie über E-Mail, Telefon, SMS, Hörfunk und Fernsehen informiert der DWD über die so genannten amtlichen Warnungen<sup>212</sup>. Diese werden jeweils für Gebiete erstellt, die der Größe von Landkreisen entsprechen<sup>213</sup>. Zum kostenlosen Angebot des DWD gehört auch ein Faxabruf, mit dem ein regionaler Warnlagebericht abgerufen werden kann. Für Thüringen ist der Abruf für die Region Ost (Wetter in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen)

---

<sup>211</sup> Z.B. erreichbar unter [www.wetteronline.de](http://www.wetteronline.de), [www.wetter.com](http://www.wetter.com) (Stand: 26.11.2010).

<sup>212</sup> Raab/Steinhorst, promet 2008, 33 (35).

<sup>213</sup> Raab/Steinhorst, promet 2008, 33 (35).

maßgeblich. Die Warnlageberichte werden viermal am Tag, d.h. alle sechs Stunden erstellt und ausgegeben<sup>214</sup>.

Die Meteomedia AG informiert auf der Website [www.unwetterzentrale.de](http://www.unwetterzentrale.de) über Warnlagen in den einzelnen Bundesländern gesondert, so auch für Thüringen. Teil des kostenlosen Angebots der Meteomedia AG ist die Möglichkeit, Unwetterwarnungen für Landkreise und einzelne Postleitzahlengebiete abzurufen. Ob eine Warnlage besteht, wird laufend ermittelt. Bei entsprechenden Voraussetzungen wird die Unwetterwarnung unabhängig von festgelegten Intervallen veröffentlicht.

### III. Unwetterwarnungen für bestimmte Benutzergruppen (Zusatzinformationen)

Sowohl der DWD als auch die Meteomedia AG bieten zusätzlich Warnprodukte gegen Entgelt und/oder für geschlossene Benutzergruppen an. Sie sind von höherer Qualität als die kostenfreien Basisinformationen.

#### 1. Produkte des DWD

Der DWD gibt, wie bereits ausgeführt, regionale Warnungen auf Landkreisebene heraus. Um die Gefahrensituation auch lokal beurteilen zu können, hat er das Produkt KONRAD entwickelt<sup>215</sup>. Es dient in erster Linie der Gewitterdiagnose und -prognose<sup>216</sup>. KONRAD ist eine Software, die zurzeit ausschließlich Berufsfeuerwehren, Einsatzleitstellen und Katastrophenschutzbehörden zur Verfügung stehen. Freiwillige Feuerwehren werden in den Nutzerkreis aufgenommen, wenn sie drei Anforderungen erfüllen: hauptamtliche Kräfte, ständige Wache und überregionale Aufgaben.<sup>217</sup> Die

---

<sup>214</sup>

[http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=dwdwww\\_result\\_page&\\_gsbSearchDocId=645016](http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?_nfpb=true&_pageLabel=dwdwww_result_page&_gsbSearchDocId=645016) (Stand: 24.11.2010).

<sup>215</sup> KONvektionsentwicklung in RADarprodukten,

[http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=dwdwww\\_result\\_page&\\_portletMasterPortlet\\_i1gsbDocumentPath=Navigation%2FForschung%2Fchemie\\_der\\_atmos%2FRADAR%2Fradar\\_anw\\_start\\_de\\_node.html%3F\\_nnn%3Dtrue](http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?_nfpb=true&_pageLabel=dwdwww_result_page&_portletMasterPortlet_i1gsbDocumentPath=Navigation%2FForschung%2Fchemie_der_atmos%2FRADAR%2Fradar_anw_start_de_node.html%3F_nnn%3Dtrue) (Stand: 24.11.2010).

<sup>216</sup> Lang, KONRAD, UWSF, S. 212.

<sup>217</sup>

[http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=\\_dwdwww\\_spezielle\\_nutzer\\_katastrophenschutz\\_allgemein&T23201359111158562099421gsbDocumentPath=Navigation%2FKatastrophenschutz%2Ffewiszugang\\_node.html%3F\\_nnn%3Dtrue](http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?_nfpb=true&_pageLabel=_dwdwww_spezielle_nutzer_katastrophenschutz_allgemein&T23201359111158562099421gsbDocumentPath=Navigation%2FKatastrophenschutz%2Ffewiszugang_node.html%3F_nnn%3Dtrue) (Stand: 24.11.2010).

Benutzer sollen mit Hilfe der Software über Unwetter präzise informiert werden, damit sie rechtzeitig und angemessen präventive Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen können<sup>218</sup>.

Mithilfe der Software KONRAD wertet der Nutzer die Radarbilder des DWD, die jeweils den aktuellen Zustand der Atmosphäre wiedergeben, eigenverantwortlich aus. Er erstellt selbständig eine Prognose darüber, wie sich das Wetter weiterentwickelt: wohin eine Unwetterzelle zieht, wie viel Niederschlag fallen wird usw. Die Nutzung des Programms setzt folglich Hintergrundwissen zu den Verfahrensgrundzügen und eine Schulung voraus<sup>219</sup>.

KONRAD dient damit der Präzisierung der regionalen Warnungen und Radaraufnahmen und insbesondere der Einschätzung von drohenden Starkregenereignissen – einschließlich der entsprechenden Niederschlagsmengen.<sup>220</sup> Mit Blick auf die Flächenauflösung der mit KONRAD darstellbaren Region<sup>221</sup> scheinen die Warnungen PLZ-Gebiet-genau möglich zu sein.

## 2. Produkte der Meteomedia AG

Die Meteomedia AG bietet über die Versicherungen das in einem Forschungsprojekt entwickelte Unwetterwarnsystem WIND („Weather Information on Demand“) an. Zu den Kunden gehören Feuerwehren, Katastrophenschutzbehörden, sowie weitere Nutzer auf kommunaler Ebene, etwa die Bauhöfe, Stadtwerke und Ordnungsämter<sup>222</sup>, aber auch Private<sup>223</sup>. Die Zielgruppe geht damit über jene des DWD hinaus.

Der Zweck des Zusatzproduktes ist aus Sicht der Benutzer der gleiche, wie beim Zusatzangebot des DWD: Verbesserung der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr durch präzisere Vorhersage des Starkregenereignisses. Der Versicherungswirtschaft als Kunde der Meteomedia AG dient das Produkt der Verringerung von Versicherungsschäden und damit der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

---

<sup>218</sup> DWD, Informationen zu FeWIS, S. 1; Raab/Steinhorst, promet 2008, 33 (36).

<sup>219</sup> DWD, Broschüre KONRAD, S. 4.

<sup>220</sup> DWD, Broschüre KONRAD, S. 2f.

<sup>221</sup>

[Http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?nfpb=true&pageLabel=dwdwww\\_result\\_page&gsbSearchDocId=662544](http://www.dwd.de/bvbw/appmanager/bvbw/dwdwwwDesktop?nfpb=true&pageLabel=dwdwww_result_page&gsbSearchDocId=662544) (Stand: 24.11.2010).

<sup>222</sup> Tornau/Raab, Schadenprisma 2004, 12 (12).

<sup>223</sup> Tornau, Schadenprisma 2006, 17 (18).

Das Unwetterwarnsystem WIND funktioniert wie folgt:

Der Benutzer erstellt beim Anbieter ein persönliches Nutzungsprofil, bei dem er neben seinem Standort angibt, über welche Wetterereignisse er informiert werden möchte. Dabei kann er aus verschiedenen Warnstufen wählen. Der Nutzer wählt das Medium aus, über das er die Unwetterwarnung empfangen möchte: Fax, E-Mail oder SMS.<sup>224</sup> Als Ergebnis erhält er auf das gewählte Medium Unwetterwarnungen ab 40 min vor dem voraussichtlichen Eintritt des Starkregenereignisses. Die Warnung ist nicht Landkreis-bezogenen, sondern präziser: Sie entspricht den Regionen von Postleitzahlgebieten, Kfz-Kennzeichengebieten und Geokoordinaten<sup>225</sup>.

### 3. Zusammenfassung

Die Zusatzprodukte beider Anbieter ermöglichen es den Adressaten, bei Starkregenereignissen den Zeitpunkt und das betroffene Gebiet präziser vorherzusagen und darauf abgestimmte Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen. Beim Produkt KONRAD des DWD setzt dies jedoch voraus, dass ein geschulter Nutzer die Wetterdaten des DWD ständig überwacht und eigenverantwortlich auswertet. Beim Vergleichsprodukt der Privatwirtschaft erhält der Kunde als Endprodukt eine Geokoordinaten-genaue Vorwarnung auf das gewünschte Kommunikationsmedium, ohne dass er die Prognose über die Zugrichtung der Niederschlagszelle selbst erstellen muss.

Beide Zusatzprodukte sind für die Bewältigung von Unwettersituationen in Gemeinden nützlich und ergänzen die kostenfreien Angebote. Gerade in den Thüringer Regionen, für die eine Tendenz zu Unwettern festgestellt wurde, ist die Nutzung sinnvoll.

### IV. Kritik und Ausblick auf künftige Entwicklungen bei der Unwetterwarnung

Die aktuell verfügbaren Unwetterwarnungen sind zuverlässiger als alle Warnungen der Vergangenheit. So treten heute bei den dreitägigen Prognosen neun von zehn Vorhersagen ein, die Ein-

---

<sup>224</sup> Tornau, Schadenprisma 2006, 17 (17).

<sup>225</sup> Raab/Steinhorst, promet, 33 (36).

trittswahrscheinlichkeit einer 24-stündigen Vorhersage im Jahr 1968 entspricht einer heutigen Sechstagesprognose<sup>226</sup>.

Auch wenn die Prognosegüte für Unwetterereignisse insgesamt ein beachtliches und zeitlich konstantes Niveau erreicht hat<sup>227</sup>, ist die Vorhersage von Eintreffen und Auswirkungen von Extremereignissen wie Starkregen hinsichtlich ihrer Qualität immer noch problematisch<sup>228</sup>. Neben einer Reihe von Fehlerquellen (beginnend mit der Auswahl des geeigneten Berechnungsmodells<sup>229</sup>, endend mit falschen Anfangsdaten bei der Berechnung der numerischen Wettervorhersage<sup>230</sup>) ist hierfür primär eine zu geringe Rechnerkapazität<sup>231</sup> ursächlich. Unter anderem diese führt wohl dazu, dass die räumliche Auflösung der aktuell verwendeten Modelle in der Regel zu klein ist, um lokal begrenzte Starkregenereignisse präzise und absolut zuverlässig vorherzusagen. Damit können die aktuellen Unwettervorhersagen nicht als absolut optimal zur lokalen Gefahrenabwehr bezeichnet werden.

Ein grundsätzliches qualitatives Problem besteht auch bei der Frage, wie genau Extremereignisse hinsichtlich ihrer tatsächlichen Folgen vorhergesagt werden können. Wie bereits eingangs erläutert<sup>232</sup>, wird aktuell nur die Atmosphäre beobachtet, ausgewertet und ihre Veränderung vorhergesagt. Von Bedeutung ist daneben jedoch, ob der Niederschlag auch tatsächlich fällt und falls ja, in welcher Dimension. Offen bleibt auch, welche Folgen – zum Beispiel lokale Überschwemmungen – er verursacht. Um dies in der Prognose zu berücksichtigen, müssen außer der Atmosphäre weitere Faktoren erfasst und einbezogen werden<sup>233</sup>. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende Faktoren: die Topographie des Niederschlagsgebiets, die Vegetation, die hydrogeologischen Besonderheiten, die Jahreszeit. Bei der Frage, ob ein schadensrelevantes Wetterereignis stattfindet und welche Gefahren drohen, kommt es nicht nur auf den Zufluss an Niederschlag an – sondern auch darauf, wie, wann und wo dieser wieder abfließt. Hierüber geben die meteorologischen Dienste in ihren Wet-

---

<sup>226</sup> Wengenmayr, S. 14.

<sup>227</sup> Hupfer/Kuttler, S. 234.

<sup>228</sup> Vgl. auch DWD, Broschüre KONRAD, DWD, S. 3.

<sup>229</sup> Vgl. Fritschner/Lux, S. 33.

<sup>230</sup> Vgl. Hupfer/Kuttler, S. 232.

<sup>231</sup> Hupfer/Kuttler, S. 232.

<sup>232</sup> S. 59.

<sup>233</sup> S. 57f.

tervorhersagen und Wetterwarnungen jedoch aktuell keine Auskunft<sup>234</sup>. Zurzeit gibt es folglich keine Möglichkeit, Unwetterwarnungen herauszugeben, die beide eingangs definierten Qualitätsmerkmale<sup>235</sup> aufweisen.

Der Verbesserungsbedarf für Wetterprognosen und Unwetterwarnungen ist bekannt. In den letzten Jahren wurden aus diesem Grund verschiedene Modellvorhaben initiiert, welche die technischen Voraussetzungen verbessern und die Qualität optimieren sollen. Beispielhaft seien folgende Projekte genannt:

- Forschungsvorhaben "Vorhersage und Management von Hochwasserereignissen an kleineren Flüssen und Bächen bei Starkniederschlägen" der TLUG in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für Informations- und Datenverarbeitung, Fraunhofer- Anwendungszentrum Systemtechnik, Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
- Frühwarnsystem "SAFE" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und dem Fraunhofer-Institut für Software und Systemtechnik.

Das erläuterte Problem der großen Maschengröße der meteorologischen Modelle soll künftig durch den Einsatz spezialisierter Unwettersensoren behoben werden. Sie werden mit den aktuell bereits installierten Wetterstationen vernetzt werden. Auf diese Weise kann ein kleinmaschiges Sensornetz entstehen, durch das in Verbindung mit einem auf Unwetter spezialisierten Prognosemodell künftig orts- und zeitgenaue Unwetterwarnungen realistisch werden sollen<sup>236</sup>.

Zukünftig werden die topographischen, hydrogeologischen, jahreszeitlichen und anderen Faktoren bei der Berechnung von Wahrscheinlichkeit, Zeitpunkt, Ausmaß und Folgen von Starkregenereignissen einbezogen werden können. Dies wird zur qualitativen Verbesserung der Warnungen führen. Es wird exakter berechnet werden können, wo genau Starkniederschläge fallen und welche Abflussmengen und -geschwindigkeiten auftreten. Hieraus werden künftig situationsangepasste Handlungsaufträge für die mit der Gefahrenabwehr beauftragten Einrichtungen entwickelt werden können.

---

<sup>234</sup> Vgl. Wetterwarnungen des DWD vom 08.08.2002 bis 13.08.2002 im Zusammenhang mit dem Augusthochwasser 2002 in Sachsen in *Fritschner/Lux*, S. 37ff.

<sup>235</sup> S. 59.

<sup>236</sup> [Http://www.safe-projekt.de/Beschreibung.php](http://www.safe-projekt.de/Beschreibung.php) (Stand: 24.11.2010).

## C. Zusammenfassung

Infolge des Klimawandels kommt es in bestimmten Regionen Thüringens vermehrt zu Unwetterereignissen. Um hierauf angemessen schnell reagieren zu können, bedarf es möglichst optimaler Unwetterwarnungen. Die aktuell besten Warnungen werden von verschiedenen Institutionen entweder kostenpflichtig oder für bestimmte Benutzergruppen angeboten. Will sich eine Gemeinde im Risikogebiet bestmöglich auf die Unwettergefahren vorbereiten, sollte sie sich die Warnungen zukommen lassen.



## Kapitel 2. Gesetzliche Optionen im Freistaat Thüringen zur Anpassung an den Klimawandel

### A. Einleitung

Katastrophenschutz – Klimawandel – Thüringen: diese drei Begriffe können in einen logischen Zusammenhang gebracht werden.

Die Folgen des aktuellen und prognostizierten Klimawandels in Thüringen wurden bereits benannt und am Beispiel von Unwettern erläutert. Diese Wettererscheinungen können durchaus das Ausmaß einer Katastrophe erreichen, werden aber in der Regel die Katastrophenschwelle nicht überschreiten. Unwetter stellen damit überwiegend einen Fall der Allgemeinen Hilfe im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 2 ThürBKG dar, die man bildhaft auch als „kleine Schwester“ der Katastrophe bezeichnen könnte. Wie für die Bewältigung von Katastrophen setzt auch der Umgang mit sonstigen Gefahren eine funktionierende Infrastruktur voraus. Diese umfasst:

- Regelung der Zuständigkeiten der Beteiligten
- Definition und Zuordnung von Aufgaben sowie
- Informationsmanagement.

Starkregen- und Unwetterereignisse betreffen in der Regel die Allgemeine Hilfe. Zum Einen sind die Auswirkungen dieser Wetterereignisse normalerweise räumlich stark begrenzt und betreffen jeweils nur ein Gemeindegebiet. Zum Anderen wird regelmäßig kein Fall der Überforderung der zuständigen Stellen vorliegen. Unwetterwarnungen können Postleitzahlen genau erstellt und die Prognosen mit einer Vorlaufzeit von bis zu 40 min an die Aufgabenträger übermittelt werden, so dass sich die zuständigen Stellen auf das Ereignis einstellen können. Auch die auftretenden Personen- und Sachschäden betreffen in der Regel nur eine kleinere Gruppe von Geschädigten. Aus diesem Grunde lohnt es sich zu untersuchen, ob zu ihrer Bewältigung die aktuellen gesetzlichen Gegebenheiten ausreichend sind. Gegebenenfalls besteht ein Bedarf zur Anpassung an die tatsächlichen Voraussetzungen. Möglich ist jedoch auch, dass die rechtlichen Vorgaben ausreichend sind, ihre Anwendung allerdings erleichtert werden muss. Auf diese Fragen werden im Folgenden Antworten gesucht.

## B. ThürBKG und ThürKGG: Gesetze mit Spielraum?

Der Freistaat Thüringen verfügt über zwei Gesetze, die für den Umgang mit den Folgen des Klimawandels von Bedeutung sind: das Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG) und das Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG).

### I. ThürBKG

Zweck und Gefahrenlagen des ThürBKG wurden bereits im Kapitel über den Katastrophenschutz erläutert. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Funktionsweise des Gesetzes ausschließlich für die Allgemeine Hilfe.

#### 1. Funktionsweise der Allgemeinen Hilfe im Freistaat Thüringen

Bei der Zuordnung der Aufgabe der Allgemeinen Hilfe differenziert das ThürBKG zwischen verschiedenen Aufgabenträgern: dem Freistaat Thüringen, den Landkreisen und den Gemeinden, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1-3 ThürBKG.

##### a.) Freistaat Thüringen

Die Aufgaben des Landes in der Allgemeinen Hilfe sind in § 7 Abs. 1 ThürBKG geregelt. Beispielhaft sei die Aufgabe Nr. 4. genannt:

*„die Gemeinden, Brandschutzverbänden und Landkreise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten und Zuwendungen zu gewähren.“*

Nach dem Willen des Gesetzgebers beschränken sich die Aufgaben des Freistaats bei der Allgemeinen Hilfe auf Unterstützung und Koordinierung. Die Aufgaben des Landes nimmt gemäß § 7 Abs. 2 ThürBKG das zuständige Ministerium wahr. Dies ist das Thüringer Innenministerium.

b.) Landesverwaltungsamt

Wie bereits im Katastrophenschutz nimmt auch bei den sonstigen Gefahren das Thüringer Landesverwaltungsamt bestimmte Aufgaben wahr. Gemäß § 7 Abs. 2 ThürBKG sind dies „zentrale Aufgaben“, wie das Führen von Statistiken, Bearbeitung von Fördermittelanträgen, Mittelauszahlungen usw.<sup>237</sup>.

c.) Landkreise

§ 6 ThürBKG regelt die Aufgaben der Landkreise in der Allgemeinen Hilfe. Beispielhaft seien die Aufgaben des Abs. 1 Nr. 1. und Nr. 3 genannt:

Die Landkreise haben (...)

*„1. die Gemeinden bei der Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben (...) der Allgemeinen Hilfe zu beraten und zu unterstützen,*

*2. Alarm- und Einsatzpläne aufzustellen und fortzuschreiben, die mit den Alarm- und Einsatzplänen der Gemeinden im Einklang stehen, und diese, soweit erforderlich, mit benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten abzustimmen.“*

Inhaltlich geht es folglich weniger um die Ausführung der Aufgaben der Gefahrenvorsorge und -abwehr. Vielmehr obliegen den Landkreisen organisatorische Aufgaben, die überörtlichen - Gemeinde übergreifenden - Charakter haben<sup>238</sup>.

Die Beratung und Unterstützung gemäß Nr. 1 erfolgt im Wesentlichen auf der technischen Ebene, das heißt bei der Ausstattung der Feuerwehr. Es werden etwa Ausstattungsvorhaben der kommunalen Feuerwehren ausgearbeitet, befürwortet und gefördert. Auch eine Unterstützung durch Sach- oder Geldmittel aus dem Haushalt des Landkreises ist möglich.<sup>239</sup> Die Beratung und Unterstützung erfolgt gerade nicht auf Ebene der Fachaufsicht im Sinne von § 117 Abs. 2 ThürKO. Dies

---

<sup>237</sup>

[Http://www.thueringen.de/de/tlvwa/fachabteilungen/inneres/brand\\_katastrophenschutz\\_rettungsdienst/content.html](http://www.thueringen.de/de/tlvwa/fachabteilungen/inneres/brand_katastrophenschutz_rettungsdienst/content.html) (Stand: 26.11.2010).

<sup>238</sup> Drucksache des Thüringer Landtags, 1/899, 21.11.1991, S. 22.

<sup>239</sup> Geiger/Heß, S. 42f.; Böttcher u.a., S. 13.

würde der gesetzlichen Konzeption der Allgemeinen Hilfe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommune gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 ThürBKG in Verbindung mit § 2 Abs. 3 ThürKO widersprechen.

Die Pflicht zur Aufstellung und Fortschreibung der Alarm- und Einsatzpläne gemäß Nr. 3 dient der Organisation der überörtlichen Allgemeinen Hilfe. Da es keine kreiseigenen Freiwilligen Feuerwehren gibt, kann ein Landkreis bei überörtlichen Gefahrenlagen nur auf die Gemeindefeuerwehren und ihre jeweilige Ausstattung zurückgreifen.<sup>240</sup> Deren Verteilung, Ausstattung und Organisation müssen die Alarm- und Einsatzpläne berücksichtigen und widerspiegeln.

Eine weitere Zuständigkeitsregelung für Landkreise enthält § 20 S. 1 ThürBKG. Sie sind, neben kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, zuständig für die Gefahrenverhütungsschau, den vorbeugenden Gefahrenschutz nach dem ThürBKG oder anderen Rechtsnormen. Die §§ 20 - 22 sind überschrieben mit "Dritter Unterabschnitt - Vorbeugender Gefahrenschutz". Sie befinden sich im Zweiten Abschnitt des Gesetzes, der mit "Brandschutz und Allgemeine Hilfe" überschrieben ist. Auf § 20 ThürBKG "Zuständigkeiten" folgen § 21 "Gefahrenverhütungsschau" und § 22 "Brand-sicherheitswache". Die Zuständigkeitsregelungen dieses Abschnitts beziehen sich nur auf Anlagen, von denen besondere Gefahren ausgehen können. Diesen soll durch bestimmte Maßnahmen, wie etwa die Gefahrenverhütungsschau, vorgebeugt werden. Die Kommentierung von Geiger/Heß, die hier eine abschließende Zuständigkeit für „vorbeugende Maßnahmen im Sinne des Gesetzes“ sehen<sup>241</sup>, ist insofern missverständlich. Die Enumeration bezieht sich lediglich auf die in diesem Abschnitt genannten Anlagen und Situationen.

#### d.) Gemeinden

##### **aa.) Allgemeine Hilfe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden**

Die Bewältigung der Allgemeinen Hilfe ist eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden – dies ergibt sich aus § 2 Abs. 2 S. 1 ThürBKG. Es handelt sich nicht um eine freiwillige, sondern eine

---

<sup>240</sup> Geiger/Heß, S. 42.

<sup>241</sup> Geiger/Heß, S. 16.

pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe im Sinne von § 2 Abs. 3 Thüringer Kommunalordnung (Thür-KO). Das bedeutet: Die Kommunen müssen die Aufgabe erfüllen, können aber selbst entscheiden, wie sie dies tun wollen. Dabei haben sie pflichtgemäßes Ermessen walten zu lassen.<sup>242</sup> Die sich hieraus ergebenden Handlungsspielräume der Gemeinden beziehen sich auf eine Reihe von Aspekten. Sie können z.B. darüber entscheiden, ob sie selbst zur Aufgabenwahrnehmung eine eigene Feuerwehr aufstellen wollen, oder ob sie gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürBKG gemeinsam mit einer anderen Kommune einen Brandschutzverband bilden<sup>243</sup>.

#### **bb.)** Aufgabe der Gemeinden: Aufstellung, Ausstattung und Unterhaltung der Feuerwehr

Die Handlungsspielräume gelten auch für den Katalog des § 3 Abs. 1 ThürBKG. In diesem wird definiert, was die Gemeinden zu tun haben, um ihre Aufgaben im Brandschutz und der Allgemeinen Hilfe zu erfüllen. Nr. 1 enthält die wichtigste Vorgabe: Die Gemeinden haben

*„eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende Feuerwehr aufzustellen, mit den erforderlichen baulichen Anlagen und Einrichtungen sowie technischer Ausrüstung auszustatten und zu unterhalten (...).“*

Es stellt sich die Frage, was unter dem Begriff „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“ zu verstehen ist und ob auch die Feststellungen und Prognosen zu Folgen des Klimawandels in die Begriffsklärung einzubeziehen sind.

##### *(1.) Auslegung der Formulierung „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“*

Die Formulierung stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, der nicht legal definiert ist. Seine Bedeutung muss durch Auslegung bzw. Klärung des Inhalts der Normaussage<sup>244</sup> ermittelt werden.

Bei der grammatischen Auslegung der Formulierung „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“ sind drei Begriffe zu interpretieren:

---

<sup>242</sup> Geiger/Heß, S. 24.

<sup>243</sup> Zum Vergleich: Im Freistaat Bayern scheiterte die Initiative zur Einführung eines Feuerwehrzweckverbandes in das entsprechende Landesgesetz im Jahre 2007 daran, dass dafür „keinen Bedarf“ gesehen wurde, vgl. Schober, S. 11.

<sup>244</sup> Schur, S. 214.

- örtlich
- Verhältnisse und
- entsprechend.

Der erste lässt sich von „Ort“ ableiten. Dieses Wort bezeichnet auch eine „Stelle“<sup>245</sup>. Es ist darunter eine geografische Position zu verstehen, die durch spezifische Merkmale der Landschaft geprägt ist: Gewässer, Erhebungen, Ebenen usw. Ein „Ort“ ist damit ein fester, realer Platz in der Gegenwart. Prognosen dazu, wie er sich verändert oder welchen Veränderungen er ausgesetzt sein wird, lassen sich unter den Wortlaut nicht fassen.

Unter „Verhältnissen“ werden Beziehungen von Personen, Sachverhalten oder Dingen verstanden oder sie werden miteinander verglichen<sup>246</sup>. Der Vergleich in § 3 Abs. 1 Nr. 1 soll hergestellt werden zwischen dem Ort und der Feuerwehr. Sie soll zur Bewältigung derjenigen Gefahren eingesetzt werden, die an jenem Ort möglich sind. Damit werden der konkreten, realen „Stelle“ Möglichkeiten gegenüber gestellt: abstrakte oder konkrete Gefahren, unterschiedliche Eintrittswahrscheinlichkeiten, mannigfache Folgenszenarien usw. Die Feuerwehr soll auch diese bewältigen können und muss sie neben den geografischen Gegebenheiten des Orts in ihrer Ausstattung berücksichtigen. Indem § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG einen Bezug zwischen der Feuerwehr und dem Ort herstellt, wird der Ortsbegriff erweitert: auf potentielle Gefahren und Anforderungen der Zukunft. Hierzu gehören auch Prognosen zu den Folgen des Klimawandels.

Die grammatische Auslegung erlaubt folglich die Interpretation: Bei der Aufstellung, Unterhaltung und Ausstattung der kommunalen Feuerwehren müssen auch Einschätzungen zu künftigen Klimaveränderungen und ihren Folgen berücksichtigt werden.

Wird die Formulierung „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“ systematisch ausgelegt, muss sie im Kontext zu §§ 1 und 2 ThürBKG gesehen werden. Diese Normen, welche den Zweck des Gesetzes und die Aufgaben der Gebietskörperschaften definieren, werden durch § 3 ThürBKG konkretisiert. In diesem Lichte muss die Formulierung „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“ inter-

---

<sup>245</sup> Das digitale Wörterbuch der deutschen Sprache des 20. Jahrhunderts, <http://www.dwds.de/?kompakt=1&qu=Ort> (Stand: 09.12.2010).

<sup>246</sup> Das digitale Wörterbuch der deutschen Sprache des 20. Jahrhunderts, <http://www.dwds.de/?woerterbuch=1&qu=verh%C3%A4ltnis> (Stand: 09.12.2010).

pretiert werden. Bei der Benennung des Zwecks erlaubt die Formulierung „Gewährleistung vorbeugender (und ...) Maßnahmen“ den Schluss, dass auch künftige Entwicklungen bei der Anwendung des Gesetzes zu berücksichtigen sind. Vorbeugende Handlungen sind stets zukunftsgerichtet und beruhen auf Prognosen zur Entwicklung eines Geschehens.

Zur systematischen Auslegung können noch weitere Normen herangezogen werden. Das ThürBKG ist Bestandteil eines gesetzlichen Systems zur nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr, zu dem u.a. die ThürFwOrgVO gehört. Betrachtet man ihre Einzelnormen, ergibt sich kein eindeutiger Hinweis darauf, ob generell auch Zukunftsprognosen in die Entscheidung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG einfließen sollen. Für eine solche Interpretation spricht zwar § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürFwOrgVO. Als Kriterium für die Art und Weise der Aufstellung der Feuerwehr wird auf die Einsatzgrundzeit Bezug genommen: Innerhalb von 10 Minuten muss an jedem Ort des Gemeindegebiets und zu jeder Zeit wirksame Hilfe geleistet werden können. Der Begriff „wirksam“ ist weit gefasst und kann auch so verstanden werden, dass künftige Entwicklungen zu berücksichtigen sind. Im Mittelpunkt steht jedenfalls die Wirksamkeit der Hilfe in Gegenwart und Zukunft.

Gegen eine zukunftsbezogene Interpretation sprechen § 1 Abs. 1 Satz 3 und § 3 Abs. 3 ThürFwOrgVO. Sie nehmen Bezug auf Risikoklassen, in die die Feuerwehren einzustufen sind und aus denen sich Vorgaben zur Ausstattung ergeben. Diese befinden sich in der Anlage 1 zu § 3 ThürFwOrgVO und orientieren sich an Brandgefahren, technischen Gefahren, Gefahrguttransporten und radioaktiven, biologischen und chemischen Gefahren. Gefahren durch Wetter werden bei der Definition der Risikoklassen nicht berücksichtigt. Womöglich hat der Verordnungsgeber die Relevanz als zu gering eingeschätzt, um entsprechende Vorgaben zu machen. Spielräume für die Einbeziehung von Zukunftsprognosen lassen die Normen mit Bezug zu den Risikoklassen nicht zu.

Nicht eindeutig sind § 1 Abs. 1 Satz 4, Satz 5 und § 3 Abs. 6 ThürFwOrgVO, was die Berücksichtigung künftiger Entwicklungen angeht. Insgesamt kann darum zusammengefasst werden, dass die Verordnung keinen klaren Hinweis darauf enthält, dass die prognostizierten Folgen des Klimawandels bei der systematischen Auslegung von § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG zu berücksichtigen wäre.

Die teleologische Auslegung der Formulierung „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“ stellt den Normzweck in den Mittelpunkt ihrer Interpretation. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG definiert eine

pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden im Rahmen der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr. Ziel der Norm ist es, für den konkreten Bereich der Allgemeinen Hilfe möglichst effektive Strukturen zur Abwehr der sonstigen Gefahren zu schaffen. Da sich gerade diese Gefahrenlage in vielen unterschiedlichen Ausprägungen realisiert, müssen die Vorgaben zu ihrer Bewältigung möglichst flexibel sein. Deshalb wurde auch der unbestimmte Rechtsbegriff „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“ verwendet. Würde die Aufgabendefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG sich Zukunftsprognosen verschließen, wäre die Flexibilität der Regelung und Effektivität der Gefahrenabwehr bedroht. Das Recht muss auf Veränderungen reagieren können: der Gefahren, der technischen Mittel zu ihrer Abwehr usw. Es muss seinem Sinn und Zweck nach darum zwingend zukunftsgerichtet sein.

Die teleologische Auslegung lässt folglich die Interpretation zu, dass mit der Formulierung „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“ die Vorhersagen zu den Folgen des Klimawandels bei der Erfüllung der Aufgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG berücksichtigt werden müssen.

## *(2.) Zusammenfassung*

Überwiegend ergeben die Auslegungsmethoden, dass die Prognosen zum Klimawandel zu beachten sind, wenn die Gemeinden ihrer Aufgabe zur Aufstellung, Ausstattung und Unterhaltung ihrer Feuerwehren nachkommen<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> Die Kommentierungen anderer Landesgesetze zum Brandschutz unterstützen diese Auffassung nicht bzw. nicht eindeutig. So wollen *Scholz/Runge* bei ihrer Erläuterung des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes zwar landschaftsbezogene Faktoren in die Auslegung des Begriffs einbeziehen, wie die Nähe zu Gewässern oder das Vorhandensein von Moor- und Waldflächen, vgl. *Scholz/Runge*, S. 42. Den Schritt hin zur Berücksichtigung meteorologischer Auffälligkeiten machen sie jedoch nicht. Auch *Klab/Zachertz* beziehen sie in ihrer Kommentierung des HessBKG nicht in die Auslegung mit ein. Sie sind im Vergleich zu *Scholz/Runge* noch zurückhaltender und halten nur „menschengemachte“ Infrastruktur und Verkehrswege für berücksichtigungsfähig, vgl. *Klab/Zachertz*, S. 31. Diese Kommentierung stammt jedoch aus dem Jahr 1999, als die Auseinandersetzung der juristischen Wissenschaft mit dem Klimawandel noch kaum stattgefunden hatte. *Scholz/Runge* dagegen ist die zunehmende Einbeziehung natürlicher Faktoren in die Analyse von Gefahrenpotentialen in der Wissenschaft bereits anzumerken – ihre aktuelle Kommentierung stammt aus dem Jahr 2008. Zusammenfassend ist festzustellen, dass den von der hier vertretenen Auffassung abweichenden Meinungen ein ebenfalls abweichendes Problembewusstsein zugrunde liegen dürfte.



## **cc.)**    Örtliche Zuständigkeit

Die Gemeinden sind zur Bewältigung derjenigen Gefahren zuständig, die auf ihrem Gebiet auftreten. Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des § 2 ThürBKG, wohl aber aus der Struktur seiner Absätze 1 und 2<sup>248</sup>. Maßgeblich für die Bestimmung des Gemeindegebiets ist § 8 Abs. 1 ThürKO. Da Unwetter in der Regel nur lokal begrenzt auftreten, sind zur Bewältigung die Kommunen zuständig. Betreffen sie ausnahmsweise mehrere Gemeinden oder kreisangehörige Städte desselben Landkreises, sind gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 die jeweils betroffenen Landkreise zuständig. Deren Gebiet lässt sich nach § 91 ThürKO bestimmen.

## **dd.)**    Funktionelle Zuständigkeit

Die Gemeinden erfüllen die Aufgaben der Allgemeinen Hilfe, indem sie gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 ThürBKG ihre kommunalen Feuerwehren einsetzen. Mit dieser Delegierungsmaßnahme wird dem wachsenden Bedürfnis nach Entlastung der Verwaltung Rechnung getragen<sup>249</sup>. Wie bereits erwähnt<sup>250</sup> ist die Allgemeine Hilfe im örtlichen Bereich Pflichtaufgabe der Gemeinden und damit ihrer Feuerwehren<sup>251</sup>, gleiches gilt für den Brandschutz.

Bei den Feuerwehren handelt es sich gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 ThürBKG um rechtlich unselbständige Einrichtungen der Gemeinden. Sie nehmen als besondere Sicherheitseinrichtungen Aufgaben der öffentlichen Gefahrenabwehr wahr und können damit zu den sozialen öffentlichen Einrichtungen gezählt werden<sup>252</sup>.

Bei der Aufgabenerfüllung haben die Feuerwehren nach pflichtgemäßem Ermessen die jeweils erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder -vorbeugung zu treffen, § 9 Abs. 2 ThürBKG<sup>253</sup>.

---

<sup>248</sup> Geiger/Heß, S. 19.

<sup>249</sup> Die Erfüllung staatlicher Aufgaben wird zunehmend schwieriger. Ursächlich ist unter anderem ein Missverhältnis von Angebot und Nachfrage von verwaltungseigenen Mitteln. Es werden mehr persönliche und sachliche Mittel gefordert, als bereitgestellt werden, vgl. Dies, S. 17.

<sup>250</sup> S. 71f.

<sup>251</sup> Geiger/Heß, S. 49.

<sup>252</sup> Dies, S. 26.

<sup>253</sup> VG Gera, Urt. v. 23.08.2008, AZ: 1 K 537/01 GE, S. 5, [http://www.thovg.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/03f6f4c1e6dabe78c1256c84006b6257/\\$FILE/01-1K-00537-U-A.pdf](http://www.thovg.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/03f6f4c1e6dabe78c1256c84006b6257/$FILE/01-1K-00537-U-A.pdf) <http://thovg.thueringen.de/ovg/index.html>, (Stand: 24.11.2010); näher zur feuerwehrlichen Generalbefugnis Schäfer, KommJur 2008, 207 (208).

Weitere Einzelheiten ergeben sich aus den §§ 10ff. ThürBKG und dem Ersten Abschnitt der Thüringer Feuerwehr-Organisationsverordnung.

§ 16 ThürBKG und § 10 ThürFwOrgVO regeln, dass und wie der Landkreis zur Durchführung seiner Aufgaben in der Allgemeinen Hilfe verschiedene Führungs- und Fachkräfte ernennt. An sie wird die Wahrnehmung der Aufgaben delegiert. Weitere Vorgaben zur Aufgabenerfüllung durch die Landkreise ergeben sich aus dem Zweiten Abschnitt der ThürFwOrgVO.

#### e.) Zusammenfassung

Wie für Katastrophen auch werden bei den Fällen der Allgemeinen Hilfe jedem Aufgabenträger spezifische Aufgaben zugeordnet. Diese kann er jeweils mit den Mitteln erfüllen, die ihm zur Verfügung stehen. Bei Überforderung des Aufgabenträgers ist die jeweils höhere Ebene verpflichtet, unterstützend Hilfe zu leisten.<sup>254</sup>

### 2. Defizite bei der praktischen Umsetzung der Aufgaben der Allgemeinen Hilfe

Die Vorgaben des ThürBKG zu den Aufgaben und Zuständigkeiten für die Allgemeine Hilfe sind eindeutig. Gleichwohl ergeben sich in der praktischen Anwendung Defizite bei der Effektivität der Gefahrenabwehr. Im Folgenden wird herausgearbeitet, welche Lücken bestehen und auf welchen Ursachen sie basieren.

Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht die Aufgabe des § 3 Abs. 1 Nr.1 ThürBKG: Die Gemeinden haben die Pflicht, eine Feuerwehr aufzustellen, zu unterhalten und den örtlichen Verhältnissen entsprechend auszustatten.

---

<sup>254</sup> Heberlein, NVwZ 1995, 1052 (1053).

a.) Finanzierung und technische Ausstattung

Die Jahresberichte des Thüringer Innenministeriums über Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen geben Auskunft darüber, wie oft die Feuerwehren zur Bewältigung von Fällen der Allgemeinen Hilfe herangezogen wurden:

Im Vergleich der Jahre 2005 und 2006 stieg die Anzahl der Einsätze der Allgemeinen Hilfe um fast 20 % an. Ursache hierfür waren in erster Linie zahlreiche Einsätze wegen Unwetter und Hochwasser im Frühjahr 2006.<sup>255</sup> Die Anzahl der Einsätze bei Hochwasser und Überschwemmung hat sich im Vergleich der Jahre 2005 und 2006 fast verdoppelt.<sup>256</sup>

Im Vergleich der Jahre 2006 und 2007 ist das Einsatzaufkommen der Feuerwehren bei der Allgemeinen Hilfe erneut angestiegen. Dabei beruht der Anstieg um circa 18, 5 % hauptsächlich auf zahlreichen Unwettereinsätzen.<sup>257</sup> Der Einsatz wegen Sturmschäden hat sich im Jahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr mehr als verfünffacht.<sup>258</sup>

Da im Jahr 2008 weniger Unwetter und Stürme auftraten als 2007, ist die Zahl der entsprechenden Einsätze 2008 gesunken – um fast 22 %<sup>259</sup>.

Die Ausstattung muss den örtlichen Verhältnissen entsprechen. Dass hierbei auch Unwettergefahren zu berücksichtigen sind, die aus dem Klimawandel resultieren, wurde bereits festgestellt. Bestimmte Defizite konnten durch die Auswertung der Hochwasserkatastrophe vom August des Jahres 2002 aufgedeckt werden:

Die Führung der Einsatzkräfte und die Nachrichtenübermittlung waren mangelhaft, weil das Feuerwehr-Funknetz nicht flächendeckend funktionierte. Auch die herkömmlichen Mobilfunknetze konnten keinen geeigneten Ersatz bieten.<sup>260</sup> Die Netze sind grundsätzlich in Sturm- und Hochwassersituationen nicht stabil genug, um die lückenlose Nachrichtenübermittlung zu gewährleisten.

---

<sup>255</sup> *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2006 über Einsätze im Brandschutz, der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen, S. 18.

<sup>256</sup> *Thüringer Innenministerium, Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2006 über Einsätze im Brandschutz, der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen, S. 20.

<sup>257</sup> *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2007 über Einsätze im Brandschutz, der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen, S. 19, S. 23.

<sup>258</sup> *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2007 über Einsätze im Brandschutz, der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen, S. 21.

<sup>259</sup> *Thüringer Innenministerium*, Jahresbericht 2008 – Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz –, S. 15.

<sup>260</sup> *Deutscher Feuerwehrverband e.V.*, S. 1.

Sie waren während der Hochwasserkatastrophe aufgrund von Überlastung und Hochwasserschäden ausgefallen oder nicht leistungsfähig genug. Abhilfe kann nach Ansicht des Deutschen Feuerwehrverband e.V. ein Notstrom gesichertes digitales Funknetz schaffen, das allen Kräften zur Verfügung steht.<sup>261</sup>

Es besteht ein Bedarf für zuverlässige lokale Wetterprognosen. Der Deutsche Feuerwehrverband e.V. hat darauf hingewiesen, dass die Bereitstellung dieser Prognosen, Daten und sonstigen Entscheidungshilfen den heutigen technischen Möglichkeiten gerecht werden soll.<sup>262</sup> Dieser Forderung kann nur nachgekommen werden, wenn die bereits dargelegten Möglichkeiten für zuverlässige lokale Prognosen und Warnungen auch flächendeckend genutzt werden.

In den Thüringer Regionen, die von klimawandelbedingten Hochwasser-, Unwetter- und Starkregeneignissen betroffen sind, wären unter Berücksichtigung der Erkenntnisse zum Elbehochwasser 2002 folgende Ausstattungen denkbar:

- Informationssysteme zum Erhalt möglichst präziser Unwetterwarnungen
- wetterunabhängige Kommunikationssysteme
- Technik zum Entfernen umgestürzter Bäume und abgebrochener Äste von Häusern und Straßen
- Pumpen
- Technisches Gerät zum Bergen von Öl- und Gastanks in überschwemmten Lagen
- Einsatzmittel zur Sicherung von Gewässerufern und Hängen sowie zur Behebung von Schäden durch Erdbeben, Sturzfluten usw.

Aktuell<sup>263</sup> gibt es keine Statistiken oder Gutachten, die für die kommunalen Feuerwehren in den vom Klimawandel betroffenen Regionen die veränderte technische, organisatorische und personelle Ausstattung ermittelt haben. Diese Lücke wirkt sich auch lokal auf die Finanzierung der erforderlichen Technik aus: Es ist vorstellbar, dass sich bei der rechnerischen Bedarfsermittlung die Gemeinde- und Stadträte bei Anträgen zur Anschaffung oder Ergänzung der Technik ebenso zurückziehen können, wie auf das Argument der fehlenden Geldmittel. Die meisten Kommunen in Thüringen

---

<sup>261</sup> *Deutscher Feuerwehrverband*, Die Hochwasserkatastrophe an der Elbe im August 2002, S. 5.

<sup>262</sup> *Deutscher Feuerwehrverband*, Die Hochwasserkatastrophe an der Elbe im August 2002, S. 5.

<sup>263</sup> Stand: November 2010.

sind von Finanzknappheit betroffen<sup>264</sup>. In Bezug auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG bedeutet dies häufig, dass haushaltsrelevante Anschaffungen oder Erneuerungen der Feuerwehrausstattung nicht, nicht vollständig oder mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgen. Solange die angesprochenen Statistiken und Gutachten fehlen, wäre damit eine Beanstandung, Ersatzvornahme oder ein sonstiges Mittel der repressiven Aufsicht durch die Rechtsaufsichtsbehörde<sup>265</sup> praktisch ausgeschlossen. Jede Gemeinde entscheidet im Rahmen von § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG i.V.m. § 1 Abs. 1 ThürFwOrgVO selbst, wie sie ihre Feuerwehr ausstattet und unterhält, und welche Schwerpunkte bei der Technik sie setzt. Fehlentscheidungen sind hierbei im Bereich des Denkbaren.

Zusammenfassend ist festzustellen: Die Einsätze im Zusammenhang mit Hochwasser und Sturm verlangen nach entsprechender Ausstattung und Ausrüstung derjenigen kommunalen Feuerwehren, die lokal regelmäßig betroffen sind. Hierzu gehört eine geeignete und leistungsfähige Sonderausstattung, etwa zur Ölschadensbekämpfung, sowie Tauch- und Schwimmpumpen, Gerät zur Abdichtung von Kanälen usw. Außerdem müssen effektive Benachrichtigungs- und Kommunikationssysteme vorhanden sein.

#### b.) Personelle Ausstattung

§ 1 Abs. 1 Satz 4 und 5 ThürFwOrgVO fordern, dass die Personalreserve den örtlichen Verhältnissen entsprechen muss und dass das Personal für die Führungs-, Wartungs- und Einsatzaufgaben geeignet sein muss. Anzahl und Ausbildung der Feuerwehreinsatzkräfte sind damit von erheblicher Bedeutung im Rahmen von § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG. Gerade hier besteht jedoch ein Defizit: In Thüringen gab es 2008 in 959 Gemeinden ebenso viele Freiwillige Feuerwehren – nur in acht Städten gab es Berufsfeuerwehren<sup>266</sup>. Der Anteil der Ehrenamtlichen ist sehr hoch<sup>267</sup> – ohne sie könnten die Gemeinden ihre Aufgaben aus § 3 Abs. 1 ThürBKG in finanzieller Hinsicht nicht erfüllen. An in der Praxis erfahrenen Feuerwehrangehörigen mangelt es jedoch zunehmend: Aufgrund der demo-

---

<sup>264</sup> Haus, S. 287.

<sup>265</sup> Franz, JuS 2004, 937 (939).

<sup>266</sup> Thüringer Innenministerium, Jahresbericht 2008 – Einsätze im Brandschutz, in der Allgemeinen Hilfe und im Katastrophenschutz –, S. 3.

<sup>267</sup> S. 46.

graphischen Entwicklung in Thüringen, die einen Abwanderungstrend zeigt<sup>268</sup>, reduziert sich auch der aktuelle und potentielle Bestand an ehrenamtlichen Feuerwehrmännern und -frauen. Von der Abwanderung sind auch diejenigen Regionen in Thüringen betroffen, für die die Studien zum Klimawandel eine besondere Belastung durch Unwetter- und Hochwasserschäden belegen<sup>269</sup>.

Wie bereits zum Thema Finanzierung und technische Ausstattung angesprochen hat jede Gemeinde Spielräume bei der personellen Ausstattung ihrer Feuerwehren. Dies betrifft neben der Auswahl von Führungspersonen vor allem Anreize zur Förderung und Stärkung des Ehrenamts. Diese Punkte haben – auch abhängig von der jeweiligen politischen Konstellation – in jeder Gemeinde unterschiedliches Gewicht. Dies kann dazu führen, dass gemeindliche Feuerwehren in personeller Hinsicht unterschiedlich gut aufgestellt sind – und für die Folgen des Klimawandels womöglich nicht optimal gewappnet.

### c.) Zusammenfassung

Defizite bzw. Verbesserungspotential besteht bei den Themen Technik, Information und Kommunikation sowie bei der Beteiligung der Bürger in Form des ehrenamtlichen Engagements in den Feuerwehren. Diese Punkte wurden bereits bei der Darstellung des Katastrophenschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland und in Thüringen diskutiert – die Allgemeine Hilfe ähnelt als „kleine Schwester“ des Katastrophenschutzes diesem somit nicht nur in der Struktur, sondern auch bei den kritischen Punkten.

### 3. Kommunale Selbstverwaltung und Lücken bei der Allgemeinen Hilfe – Ein Zusammenhang?

Unwetterwarnung, Sondertechnik, Personal – diese drei Aspekte sind es unter anderem, auf die es bei der Wahrnehmung der Aufgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG unter Berücksichtigung der Klimafolgen ankommt. Doch gerade die hier bestehenden Handlungsspielräume der Gemeinden, die

---

<sup>268</sup> Gather, S. 2; betroffen sind auch andere Flächenländer, vgl. Appel, der sich auch mit den verwaltungsstrukturellen Konsequenzen des demographischen Wandels in Brandenburg beschäftigt, LKV 2005, 377 (380) sowie Kraft-Zörcher/Neubauer bzgl. der neuen Bundesländer, LKV 2010, 193 (193).

<sup>269</sup> Vgl. Gather, S. 5.

sich aus ihrem Recht zur Selbstverwaltung ergeben, könnten einer effektiven Gefahrenabwehr entgegenstehen.

#### a.) Zur Geschichte des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung hat seinen Ursprung in den mittelalterlichen Städten<sup>270</sup> des kontinentalen Nordeuropas. Im Gegensatz zu anderen Regionen und historischen Epochen gab es in diesen Städten keine organisierte Verwaltung auf einer Ebene, die den Gemeinden übergeordnet war. Sie waren damit kraft Natur der Sache für ihre eigenen Angelegenheiten "universal-" zuständig und nahmen sie – notwendigerweise – in eigener Verantwortung wahr. Dies betraf die Bereiche Rechtsetzung, Kommunalpolitik, Verwaltung und Rechtsprechung.<sup>271</sup>

#### b.) Rechtsgrundlagen

Die kommunale Selbstverwaltung wird in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geregelt. Es handelt sich dabei nach der herrschenden Meinung nicht um ein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht<sup>272</sup>. Die kommunale Selbstverwaltung beinhaltet entsprechend der Systematik von *Stern*, welchem sich die herrschende Meinung angeschlossen hat, drei Garantien<sup>273</sup>:

- institutionelle Rechtssubjektsgarantie: Es wird die Institution "Gemeinde" grundgesetzlich gewährleistet<sup>274</sup>, nicht aber der Fortbestand der einzelnen Gemeinde<sup>275</sup>.

---

<sup>270</sup> Dehmel, S. 19f.; Schmidt-Abmann/Schoch//Schmidt-Abmann-Röhl, S. 18.

<sup>271</sup> Waechter, S. 26f.

<sup>272</sup> Sachs/Nierhaus, Art. 28 GG Rn. 40, m.w.N.; Clemens, NVwZ 1990, 834 (835); BVerfG, Beschl. v. 29.05.2007, 2 BvR 695/07, Absatz-Nr. (1 - 42), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070529\\_2bvr069507.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070529_2bvr069507.html) Rn. 23 (Stand: 24.11.2010).

<sup>273</sup> Bonner Kommentar/Stern, Art. 28 Rn. 62ff.

<sup>274</sup> Georgi/Rehfeld, apf Th 2004, 65 (66); Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf//Henneke, Art. 28 Rn. 41.

<sup>275</sup> Bonner Kommentar/Stern, Art. 28 Rn. 78ff.; Sodan, Art. 28 Rn. 14; Badura, S. 418; so auch VerfGH Weimar, Urt. v. 08.09.1997, S. 21, AZ: VerfGH 9/95,

[http://www.thovg.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/64a622331cba6f74c1256c84006bae89/\\$FILE/95-00009-U.pdf](http://www.thovg.thueringen.de/OVGThueringen/rechtsp.nsf/6c24af328dcfcb8cc1256ab9002dd3c7/64a622331cba6f74c1256c84006bae89/$FILE/95-00009-U.pdf) (Stand: 24.11.2010); VerfGH Weimar, Urt. v. 18.12.1996, VerfGH 2/95, NVwZ-RR 1997, 639 (639).

- objektive Rechtsinstitutsgarantie: Den Gemeinden wird garantiert, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln<sup>276</sup>
- subjektive Rechtsstellungsgarantie der einzelnen Gemeinde: Gewährleistet wird den Gemeinden Rechtsschutz gegenüber Verletzungen der Rechte, die ihnen aus den beiden anderen Garantien zustehen<sup>277</sup>.

Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie wird als ein verfassungsrechtliches Staatsaufbauprinzip verstanden<sup>278</sup>. Es beinhaltet und bewirkt die Dezentralisierung der Verwaltung und der politischen Entscheidungen<sup>279</sup>. Der Grundgesetzgeber hat sich bewusst dafür entschieden, Aufgaben dezentral bei den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften anzusiedeln<sup>280</sup>.

Auch die Thüringer Verfassung regelt die kommunale Selbstverwaltung: In Art. 91 Abs. 1 wird sie garantiert, wobei diese Regelung inhaltlich mit der grundgesetzlichen übereinstimmt<sup>281</sup>.

Zweck der Garantie ist es, dass sich die örtliche Gemeinschaft für ihre eigenen Angelegenheiten interessiert und sich an ihnen beteiligt<sup>282</sup> – mit anderen Worten: Um eine aktive Teilhabe der Bürger an den gemeindlichen Angelegenheiten zu ermöglichen, bedarf es eines rechtlichen Handlungsspielraumes. Diesen gewährleistet das Recht der kommunalen Selbstverwaltung<sup>283</sup>. Die Erfüllung der Aufgaben, die sich aus der örtlichen Gemeinschaft ergeben, obliegt damit der eigenen

---

<sup>276</sup> Bonner Kommentar/Stern, Art. 28 Rn. 85ff.; Sachs/Nierhaus, Art. 28 GG Rn. 44.

<sup>277</sup> Bonner Kommentar/Stern, Art. 28 Rn. 174ff.; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf//Henneke, Art. 28 Rn. 45; Mager, S. 347.

<sup>278</sup> Jarass/Pieroth//Pieroth, Art. 28 Rn. 11, S. 602f.

<sup>279</sup> Schwanenflügel, DVBl, 491 (494); Zippelius/Würtenberger, S. 158.

<sup>280</sup> So führte es das BVerfG deutlich in seiner „Rastede“-Entscheidung aus, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (349). Die Entscheidung hat den Inhalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und die Zulässigkeit von Beschränkungen definiert. Gegenstand des Verfahrens war die Zulässigkeit einer Aufgabenverlagerung (Abfallbeseitigung) von kreisangehörigen Gemeinden auf die Kreise. Kritisch zum „Rastede“-Urteil und seinen Wirkungen vgl. Henneke, DÖV 2002, 463 (465ff.).

<sup>281</sup> Meyn, LKV 1995, 265 (267).

<sup>282</sup> Das BVerfG sieht hierin ein Gegenmodell zu den nationalsozialistischen Möglichkeiten unmittelbar-demokratischer Einflussnahme auf der Bundesebene. Für das Gericht soll der Schwerpunkt tatsächlicher bürgerlicher Einflussnahme und Verantwortung auf der lokalen Ebene bei der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft liegen, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (349).

<sup>283</sup> Das SachsAnhVerfG sieht den Zweck der Garantie kommunaler Selbstverwaltung darin, die Gemeinden vor staatlicher Einflussnahme zu sichern. Dabei verwendet es die Formulierung „Grundmodell staatsfreier Organisation der Gemeinde“, SachsAnhVerfGH, Urt. v. 23.02.1999, LVG 8/98, LKV 2000, 32 (33).



Verantwortung der Gemeinschaft<sup>284</sup>. In diesem Sinne hatte bereits das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1960 die kommunale Selbstverwaltung verstanden<sup>285</sup>.

Die Thüringer Kommunalordnung geht mit ihrer Definition der kommunalen Selbstverwaltung in § 1 Abs. 2 S. 1 über den Wortlaut des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung hinaus:

"(...) mit dem Recht, die örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zur Förderung des *Wohls der Allgemeinheit ihrer Einwohner* zu verwalten."

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Zentrum der gesetzlichen Regelungen sowohl bundes- als auch landesrechtlich stets der Begriff der örtlichen Gemeinschaft beziehungsweise der örtlichen Angelegenheit steht.

#### c.) Wesentliche Aspekte der kommunale Selbstverwaltung

##### aa.) Grundsatz der Allzuständigkeit

Die Handlungsspielräume der Gemeinden ergeben sich aus der bereits erwähnten, historisch begründeten universellen Zuständigkeit im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft. Sie dürfen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz anderen Rechtssubjekten übertragen wurden, ohne besonderen Titel an sich ziehen<sup>286</sup>. Es wird dann vermutet, dass die Gemeinde für die Aufgabe zuständig ist. Hieraus resultiert der Ausdruck "Allzuständigkeit". Alternativ zu diesem Begriff wird auch die Formulierung von der „Universalität des Wirkungsbereiches“<sup>287</sup> oder „Grundsatz der Universalität“<sup>288</sup> verwendet. Art. 28 Abs. 2 Nr. 2 GG wird wegen der Vorgabe zur Verteilung der Kompetenzen unter Berücksichtigung der kommunalen Allzuständigkeit auch als Kompetenzverteilungsnorm bezeichnet<sup>289</sup>.

---

<sup>284</sup> Borchmann, DVP 1997, 494 (495).

<sup>285</sup> BVerfGE 11, S. 266 (275).

<sup>286</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (348); Badura, S. 419; zu den Grenzen der Allzuständigkeit siehe etwa BVerwG, Urt. v. 23.11.2005, 8 C 14 /04, KommJur 2006, 297 (297); BVerwG, Beschl. v. 14.09.2006, 9 B 2/06, NVwZ 2006, 1404 (1405); BVerwG, Urt. v. 06.04.2005, 8 CN 1/03, KommJur 2005, 105 (106).

<sup>287</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (348); Sachs/Nierhaus, Art. 28 Rn. 48; Sodan/Leisner, Art. 28 Rn. 16.

<sup>288</sup> Von Münch/Mager, S. 273.

<sup>289</sup> Zippelius/Würtenberger, S. 159.

Unter den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden solche verstanden, die zur Gemeinde einen spezifischen Bezug haben oder in ihr wurzeln<sup>290</sup>. Dies umfasst auch Sachverhalte, bei denen das Zusammenwohnen und –leben der Menschen in der Gemeinde, ihre Interessen und Bedürfnisse betroffen sind.<sup>291</sup> Es handelt sich jedoch nicht um einen feststehenden Aufgabenkreis. Was zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört, hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie etwa Struktur, Einwohnerzahl und flächenmäßige Ausdehnung<sup>292</sup>.

Bezogen auf die Unwettergefahren für bestimmte Regionen und Gemeinden Thüringens ist festzustellen: Auch sie berühren die Interessen und Bedürfnisse der Bürger. Unwetter gefährden nicht nur Sachwerte und Infrastruktur, sondern unter Umständen auch Leib und Leben derjenigen, die sich im Gemeindegebiet aufhalten. Damit können regionale und lokale Unwettergefahren als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bezeichnet werden.

Wie bereits erläutert beeinflussen bestimmte natürliche Faktoren in einem Gemeindegebiet den Verlauf und die Folgen von Unwetter: Bebauung, Lage, Bodenbeschaffenheit usw. Art und Ausmaß der Wettererscheinungen „wurzeln“ damit zum Teil auch in der Gemeinde, sodass sie in dieser Hinsicht als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft anerkannt werden müssen.

Die Berücksichtigung von lokalen Unwettergefahren fällt damit in den Bereich der Allzuständigkeit. Die Gemeinden könnten sie eigenverantwortlich bei ihren Strategien zur Gefahrenabwehr berücksichtigen.

Die Vermutung der kommunalen Zuständigkeit für eine Aufgabe über den Grundsatz der Allzuständigkeit<sup>293</sup> ist dann obsolet, wenn sie per Gesetz den Gemeinden übertragen wurde. Um einen solchen Fall handelt es sich bei den Aufgaben des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 – 6 ThürBKG. Aufgrund der eindeutigen Zuweisung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden kommt es auf die Vermutung der Allzuständigkeit nicht an.

---

<sup>290</sup> Das BVerfGE setzte sich in seiner „Rastede“-Entscheidung mit diesem Begriff intensiv auseinander und betonte in diesem Zusammenhang erneut die grundgesetzlich gewollte Teilnahme des Bürgers an der öffentlichen Verwaltung, BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (349); st. Rspr. auch des BVerwG, vgl. BVerwG, Urt. v. 27.05.2009, 8 C 10.08, LKRZ 2009, 425 (426); BVerwG, Urt. v. 20.01.2005, 3 C 31/03, NVwZ 2005, 958 (959).

<sup>291</sup> Rücker u.a./Rücker, ThürKO, S. 22; Jarass/Pieroth//Pieroth, Art. 28 Rn. 12, S. 603.

<sup>292</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350).

<sup>293</sup> Uckel u.a., § 2 ThürKO, S. 16.

## **bb.) Subsidiarität**

Für kommunale Handlungsfreiheit sorgt neben dem Prinzip der Allzuständigkeit auch der Grundsatz der Subsidiarität. Dieser Begriff ist vom lateinischen Wort "subsidium" für "Hilfe" beziehungsweise "Reserve" abgeleitet. Seine Verwendung ist nicht auf den juristischen oder staatsorganisatorischen Bereich begrenzt – vielmehr handelt es sich um ein Prinzip, das gesellschaftlich verankert ist<sup>294</sup>. Es beinhaltet seinem Ursprung nach den Grundsatz, dass eine Aufgabe zuerst von der kleinsten Einheit wahrgenommen werden soll die, dazu in der Lage ist<sup>295</sup>, bevor sie auf eine übergeordnete Institution übergeht.

Bei seiner Vermutung lässt der Gesetzgeber spezifische Besonderheiten, die sich aus den örtlichen Gegebenheiten der Gemeinden resultieren, außen vor. Auch die Anforderungen, die sich hinsichtlich technischer Ausstattung, personeller Besetzung usw. ergeben, berücksichtigt der Gesetzgeber nicht. Der Umgang mit diesen inhaltlichen Fragen fällt in die Verantwortung der Gemeinden, solange diese hierfür leistungsfähig sind und die übergeordneten Landkreise nur subsidiär herangezogen werden können.

Die Gemeinden können folglich innerhalb dieser Grenzen selbst entscheiden, welche Konsequenzen sie aus der Berücksichtigung der Unwettergefahren ziehen. Es gibt keine Vorgaben, dass und welche Unwetterwarnungen zu empfangen sind, wie die Sondertechnik beschaffen und welche personelle Ausstattung vorhanden sein muss.

## **cc.) Eigenverantwortlichkeit**

Unter der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung der Kommunen wird im Grundsatz eine umfassende Entschließungsfreiheit verstanden. Die Gemeinden können nach eigenem Ermessen entscheiden, wann und wie sie die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft erfüllen.<sup>296</sup> Allerdings setzt das Tatbestandsmerkmal der Eigenverantwortlichkeit voraus, dass eine Gemeinde überhaupt in der

---

<sup>294</sup> Heberlein, NVwZ 1995, 1052 (1053); vgl. auch Ferber, S. 7ff.

<sup>295</sup> Heberlein, NVwZ 1995, 1052 (1053).

<sup>296</sup> Dreier/Dreier, Art. 28 Rn. 102; Gröpl, S. 170; Badura, S. 423; Sachs/Nierhaus, Art. 28 GG Rn. 52; BVerfG, 2 BvR 860/95 Beschl.v. 13.3.2000, Absatz-Nr. (1 - 14), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20000313\\_2bvr086095.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20000313_2bvr086095.html), Rn. 10 (Stand: 25.11.2010); BVerfG, Beschl. v. 07.01.1999, 2 BvR 929-97, NVwZ 1999, 520 (520); für die Gemeindeverbände vgl. RhPfVerfGH, Urt. v. 01.06.1982, VGH 2/81, NVwZ 1982, 497 (497).

Lage ist, die betreffende Aufgabe selbst zu erledigen – und zwar selbständig. Das wiederum bedeutet, dass sie so leistungsfähig sein muss, dass sie zur Aufgabenerfüllung nicht auf die Hilfe Dritter angewiesen ist.<sup>297</sup>

Art und Ausmaß der Eigenverantwortlichkeit variieren je nach Art der Aufgabe. Es wird unterschieden zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Selbstverwaltungsaufgaben werden als Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bezeichnet.

Freiwillige Aufgaben sind durch ein umfassendes Entschließungs- und Auswahlmessen gekennzeichnet<sup>298</sup>. Sie sind in § 2 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 ThürKO geregelt. Wegen des Grundsatzes und der Vermutung der Allzuständigkeit müssen sie den Gemeinden nicht gesondert zugewiesen werden, sondern obliegen ihnen bereits.

Die Eigenverantwortlichkeit ist dagegen eingeschränkt bei den so genannten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, welche § 2 Abs. 3 S. 1 ThürKO regelt. Es handelt sich dabei um Aufgaben, deren Wahrnehmung durch die Gemeinden aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlich ist<sup>299</sup>. Im Gegensatz zu den freiwilligen besteht bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben eine gesetzliche Zuweisung an die Gemeinde<sup>300</sup>. Diese Aufgaben sind aus Sicht des Gesetzgebers derart bedeutend für das öffentliche Wohl, dass die Frage, ob sie wahrgenommen werden sollen, nicht zur Disposition der Gemeinde gestellt werden kann. Sie werden zu Pflichtaufgaben erklärt und sind gegenüber den freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises vorrangig zu erfüllen<sup>301</sup>. Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben haben die Gemeinden kein Entschließungsmessen. Es besteht lediglich ein Auswahlmessen hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung. Mit der Zuweisung der Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe an die Kommune und der Regelung über Art und Ausmaß ihrer Wahrnehmung wird in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung eingegriffen. Dies betrifft insbesondere das Aufgabenfindungsrecht und die Organisationshoheit. Dieser Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gedeckt, da Art. 28 Abs. 2 GG und eben-

---

<sup>297</sup> Rücker u.a./Rücker, ThürKO, § 2, S. 13.

<sup>298</sup> Steiner, S. 34; 97; Knemeyer Rn. 151.

<sup>299</sup> Rücker u.a./Rücker, § 2 ThürKO, S. 44.

<sup>300</sup> Rücker u.a./Rücker, § 2 ThürKO, S. 3; Steiner, S. 36; Knemeyer, Rn. 157.

<sup>301</sup> Rücker u.a./Rücker, § 2 ThürKO, S. 48; Uckel u.a., § 2 ThürKO, S. 28.

so Art. 91 Abs. 1 ThürVerf die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze gewährleisten und damit unter Gesetzesvorbehalt stellen<sup>302</sup>.

Neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises haben Gemeinden auch die Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes übertragen werden und sich nicht aus der örtlichen Gemeinschaft ergeben, § 3 Abs. 1 S. 1 ThürKO. Sie werden als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bezeichnet. Bei ihrer Wahrnehmung bedienen sich Bund und Länder der Gemeinden, um staatliche Angelegenheiten von ihnen erfüllen zu lassen. Die Aufgaben werden zwar mit der Übertragung zu Gemeindeaufgaben und sind von ihnen im eigenen Namen zu erledigen<sup>303</sup>. Gleichwohl ist der Ermessensspielraum der Gemeinden dabei begrenzt: Sie funktionieren annähernd wie untere staatliche Behörden<sup>304</sup> und stehen jederzeit zur Disposition des Bundes- oder Freistaats<sup>305 306</sup>.

Die Aufgaben des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe im örtlichen Bereich sind gemäß § 2 Abs. 2 ThürBKG den Gemeinden übertragen. Es handelt sich folglich um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne von § 2 Abs. 3 S. 1 ThürKO<sup>307</sup>, die von den Gemeinden erfüllt werden müssen.

Hinsichtlich des Umgangs mit Unwettergefahren gilt: Für die Auswahl von Sondertechnik, Warnsystemen usw. sowie Maßnahmen zur Stärkung der Personalreserve haben die Gemeinden ein Auswahlermessen. Sie sind frei in ihrer Entscheidung darüber, welche Schwerpunkte sie bilden und wie sie diese umsetzen wollen.

---

<sup>302</sup> Das BVerfG betont ausdrücklich, dass sich der Gesetzesvorbehalt auch auf den gegenständlichen Aufgabenbereich der Kommunen bezieht. Der Entzug und die Zuweisung von Aufgaben per Gesetz sind damit grundsätzlich möglich, vgl. BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (348).

<sup>303</sup> Wachsmuth/Oehler, § 3 ThürKO, S. 5.

<sup>304</sup> Steiner, S. 38.

<sup>305</sup> Happach, Apf Th 1996, 41 (42).

<sup>306</sup> A.A. Knemeyer, Rn. 161.

<sup>307</sup> Dem steht nicht entgegen, dass § 2 Abs. 2 ThürKO im Aufgabenkatalog für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch den Brandschutz enthält. Die Aufzählung bezieht sich auf alle Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, ohne dabei zwischen freiwilligen und pflichtigen zu unterscheiden.

## **dd.)** Das Prinzip der Leistungsfähigkeit

Das Prinzip der Leistungsfähigkeit ist im Subsidiaritätsgrundsatz verankert. Gemeint ist die verwal-  
tungsmäßige, vor allem finanzielle Leistungskraft der Kommune. Sie hängt in erster Linie davon ab,  
ob und wie viel eigenes Vermögen und Steuerkraft vorhanden sind.<sup>308</sup>

### *(1.) Grenze der Leistungsfähigkeit*

Wo die Grenze der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde verläuft, kann nicht pauschal bestimmt wer-  
den. Sie ist im jeweiligen Einzelfall anhand verschiedener Kriterien zu ermitteln. Hierzu gehören:

- Größe und Struktur der jeweiligen Gemeinde<sup>309</sup>
- die individuelle Problemlage und die Bedürfnisse der Einwohner<sup>310</sup>.

Aus der Größe ergibt sich, welche Aufgaben in welchem Umfang zu bewältigen sind, mit welchen  
Einnahmen zu rechnen ist usw. Zur Struktur zählen verschiedene weitere Aspekte, z.B. die wirt-  
schaftlichen Schwerpunkte der Gemeinde und die konkrete demografische Entwicklung.

Die individuelle Problemlage kann sich aus besonderen örtlichen Verhältnissen ergeben. Hierzu  
kann auch die Lage der Gemeinde in einer Region zählen, die aktuell oder künftig regelmäßig  
durch bestimmte Wetterereignisse bedroht wird, etwa in Südthüringen und Gera<sup>311</sup>. Diese Landes-  
teile sind – vor allem im Sommer – wiederkehrend von Starkregenereignissen und Sturm betroffen.  
Aus den besonderen örtlichen Verhältnissen der Gemeinden resultieren spezielle Bedürfnisse ihrer  
Einwohner. Bei lokalen Unwettergefahren ist dies der Schutz von Leib, Leben und Sachgütern.

---

<sup>308</sup> Knemeyer, Rn. 149. Diese hängt wesentlich von der Finanzausstattung der Kommunen durch die Länder ab. Kürzun-  
gen zur Entlastung des Landes und zur Belastung der Gemeinden können u.U. als Eingriff in den Kernbereich kommu-  
naler Selbstverwaltung gesehen werden, vgl. Henneke, DÖV 2008, 857 (860). Zur Verpflichtung des Freistaats Thürin-  
gen zur Finanzausstattung der Gebietskörperschaften vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005, VerfGH 28/03, NVwZ-RR  
2005, 665 (665ff.).

<sup>309</sup> Uckel u.a., § 2 ThürKO, S. 21.

<sup>310</sup> Uckel u.a., § 2 ThürKO, S. 27.

<sup>311</sup> S. 55.

## (2.) Folgen fehlender Leistungsfähigkeit

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben müssen auch dann erfüllt werden, wenn die Gemeinde dazu mangels Leistungsfähigkeit allein nicht in der Lage ist. Es kommen zwei Optionen in Betracht:

- Aufgabenentzug
- Kooperation.

Ein Aufgabenentzug führt dazu, dass die Gemeinde das Recht und die Pflicht verliert, die betreffende Aufgabe zu erfüllen. Zwei Spielarten des Entzugs sind unter bestimmten Voraussetzungen<sup>312</sup> möglich: die Hochzonung und die Querzonung. Unter Hochzonung wird die Übertragung der jeweiligen Aufgabe per Gesetz auf die nächst höhere Ebene<sup>313</sup> verstanden, in der Regel die Landkreisebene. Querzonung dagegen meint die Übertragung auf eine Gebietskörperschaft derselben hierarchischen Ebene, z.B. auf eine Nachbargemeinde<sup>314</sup>.

Die zweite Option ist die kooperative Lösung des Problems. Dabei stellt die betroffene Gemeinde ihre Leistungsfähigkeit wieder her bzw. erhält ihre bedrohte Leistungsfähigkeit, indem sie sich zur Aufgabenerfüllung Partner sucht. Diese Partner können – je nach Art der Kooperation – andere Gemeinden, Landkreise, Körperschaften und sonstige Rechtssubjekte sein.

Die Entscheidung für Aufgabenentzug oder Kooperation steht nicht im Belieben der Aufsichtsbehörde. Der Thüringer Gesetzgeber hat sich eindeutig dafür entschieden, der Kooperationslösung den Vorzug zu geben – quasi als milderes Mittel gegenüber dem Entzug. § 2 Abs. 3 S. 2 ThürKO regelt deshalb die Folgen für den Fall, dass eine Gemeinde nicht in der Lage ist, eine ihr obliegende Pflichtaufgabe zu erfüllen: Sie hat den Weg der kommunalen Zusammenarbeit zu beschreiten. Auf diese Weise werden die Gemeinden durch den Gesetzgeber vor einem Aufgabenentzug und damit vor der Schwächung ihres Rechts auf Selbstverwaltung geschützt. Es handelt sich dabei nicht um eine Soll- oder Kann-Bestimmung – für die Gemeinden besteht vielmehr der gesetzlich angeordne-

---

<sup>312</sup> Vgl. hierzu grundlegend BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350f.) sowie erläuternd Gern, NJW 2002, 2593 (2596).

<sup>313</sup> Buchheister, LKV 2000, 325 (327).

<sup>314</sup> Rücker u.a./Rücker, § 2 ThürKO, S. 21; Gern, NJW 2002, 2593 (2596).

te Zwang zur Kooperation<sup>315</sup>. Die Zusammenarbeit von Gemeinden ist eine traditionelle Ausdrucksform der kommunalen Selbstverwaltung<sup>316</sup>.

Die Regelung in § 2 Abs. 3 S. 2 ThürKO macht deutlich: Der Gesetzgeber kalkuliert mit der Möglichkeit, dass die Leistungsfähigkeit von Gemeinden nicht ausreicht, um die Pflichtaufgaben eigenverantwortlich zu erledigen. In ländlich geprägten Flächenländern wird dies häufig die kleinen und leistungsschwächeren Gemeinden betreffen.

### *(3.) Fehlende Leistungsfähigkeit im Brandschutz und der Allgemeinen Hilfe*

Fehlende oder bedrohte Leistungsfähigkeit ist bei allen kommunalen Aufgaben denkbar – so auch bei denen aus § 3 Abs. 1 ThürBKG. Das Gesetz berücksichtigt darum ausdrücklich die kooperative Aufgabenerfüllung: § 5 Abs. 1 ThürBKG – überschrieben mit "Brandschutzverbände" – regelt, dass Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichtaufgaben Brandschutzverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen können. Die Norm legt darüber hinaus fest, dass die Aufsichtsbehörde die Bildung von Brandschutzverbänden beziehungsweise den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen anordnen kann, wenn die Erfüllung der Pflichtaufgabe nach § 3 ThürBKG sonst nicht gewährleistet wäre.

### **ee.) Aufsichtsrecht**

Die Handlungsspielräume der Gemeinden werden durch das Aufsichtsrecht beschränkt. Von den Gemeinden werden Aufgaben des eigenen und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ausgeführt. Die Erfüllung wird in beiden Fällen durch Aufsichtsbehörden überwacht. Allerdings gehen die Aufsichtsrechte unterschiedlich weit.

Gemäß Art. 94 ThürVerf, § 117 Abs. 1 ThürKO beschränkt sich bei den Selbstverwaltungsaufgaben die staatliche Aufsicht auf die Rechtsaufsicht. Es wird lediglich überprüft, ob die Aufgaben grundsätzlich erfüllt und dabei die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.<sup>317</sup>

---

<sup>315</sup> Rücker u.a./Rücker, § 2 ThürKO, S. 48.

<sup>316</sup> Borchmann, DVP, 494 (501).

<sup>317</sup> Lange, DÖV 2007, 820 (823).



Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dagegen besteht über die Rechtsaufsicht hinaus eine Fachaufsicht, § 117 Abs. 2 ThürKO. Den Aufsichtsbehörden wird damit Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung gewährt. Ihnen steht neben der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit auch die Möglichkeit zu, Ermessensentscheidungen der handelnden Verwaltungsorgane inhaltlich zu überprüfen<sup>318</sup> und Weisungen zu erteilen, § 120 Abs. 2 S. 1 ThürKO.

Die Allgemeine Hilfe unterliegt wegen ihrer Zuordnung zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gemäß § 117 Abs. 2 ThürKO der Rechtsaufsicht. Das betrifft auch die Aufgaben aus § 3 Abs. 1 S. 1 ThürBKG.

Dies bedeutet: Bei den Fragen, ob die Gemeinden ihre Feuerwehren entsprechend der örtlichen Verhältnisse und spezifischen Gefahrenlagen ausgestattet haben, ob personelle Ausstattung und Schulung, das Maß der Professionalität und Organisation diesen individuellen Gefahrenlagen entsprechen, prüft die Aufsichtsbehörde nur, ob die gesetzlichen Vorgaben eingehalten wurden. Inhaltliche Weisungen, etwa zu der Frage, ob eine Gemeinde sich so organisiert hat, dass sie die technisch hochwertigen Unwetterwarnungen erhält und darauf mit entsprechender Sonder- und Kommunikationstechnik ihrer Feuerwehr reagieren kann, erfolgen nicht. Ebenso ergehen keine Anordnungen der Aufsichtsbehörden bezüglich der personellen Besetzung der Feuerwehreinheiten für Sturm- oder Hochwassersituationen und so weiter. Hier besteht folglich ein großer Freiraum der Gemeinden, in den die Aufsichtsbehörden nicht eingreifen können.

d.) Kommunale Selbstverwaltung: Die Ursache für Defizite in der Gefahrenabwehr?

Die Allgemeine Hilfe ist eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Damit verbunden sind gewisse Handlungsspielräume, die zu unterschiedlichen Strategien, Prioritäten und Schwerpunkten bei der Gefahrenabwehr führen. Zieht man die lokalen Unwettergefahren als Beispiel heran, bleibt es den Gemeinden selbst überlassen, wie sie sich Warnungen, Sondertechnik und ausreichendes sowie geeignetes Personal beschaffen. Die Aufsicht beschränkt sich auf rechtliche Aspekte.

Anders verhielte es sich, würde die Allgemeine Hilfe eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises sein. Vor allem im Bereich der Aufsicht müssten fachliche Vorgaben eingehalten werden, was

---

<sup>318</sup> Borchmann, DVP 1997, 494 (497).

eine einheitlichere Ausstattung und koordinierte Maßnahmen zur Ausbildung und Erhaltung von Personalreserven möglich machen könnte.

Gefahren, ihre Arten, Ausmaß und Folgen, sind einer ständigen Wandlung unterworfen. Hierauf haben staatliche Institutionen nur begrenzten Einfluss. Vor allem Gefahren natürlichen Ursprungs können nicht nach dem Verursacherprinzip reguliert werden<sup>319</sup>. Dies gilt auch für Gefahren mit Querschnittsursachen, wie es bei den Folgen des Klimawandels der Fall ist. Das Recht der Gefahrenabwehr muss darum flexibel genug sein, um sich den Veränderungen anzupassen. Anpassung ist denkbar in Form von Gesetzesänderungen, notfalls auch durch tiefgreifende strukturelle Veränderungen. Um eine solche würde es sich handeln, wenn die Allgemeine Hilfe den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zugeordnet werden würde. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dies tatsächlich notwendig ist. Anpassung ist nämlich auch denkbar in Form von veränderten Vorgehensweisen bei der Anwendung des geltenden Rechts.

#### 4. Zusammenfassung: Das Potenzial des ThürBKG zur Bewältigung der Klimawandel bedingten Unwetterproblematik

Dass bei der Wahrnehmung der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG auch Feststellungen und Prognosen zu Klimaveränderungen zu berücksichtigen sind, wurde herausgearbeitet. Gleiches gilt für die Maßnahmen zur Bewältigung von Unwettergefahren: Beschaffung geeigneter Warnungen, Kommunikations- und Sondertechnik, Bereitstellung und Ausbildung ausreichender Personalreserven. Für diese Vorkehrungen braucht das ThürBKG nicht geändert zu werden, sie ergeben sich aus dem geltenden Recht. Allerdings besteht aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung das Risiko, dass Schwerpunkte verfehlt und Maßnahmen nicht vorgenommen werden, obwohl sie einer effektiven Gefahrenabwehr dienlich wären.

Ob für das Problem der fehlenden oder bedrohten Leistungsfähigkeit von Gemeinden mit § 5 ThürBKG eine ausreichende Lösung vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellt wurde, bedarf der weiteren Untersuchung.

---

<sup>319</sup>Wolf, KritV 2005, 399 (401).

## II. ThürKGG

Wenn Gebietskörperschaften sich entschließen, zusammen zu arbeiten, kann das verschiedene Gründe haben. Einer ist die bereits erläuterte fehlende oder bedrohte Leistungsfähigkeit der Gemeinden, wenn es um die Erfüllung pflichtiger Selbstverwaltungsarbeiten geht. Aber auch ohne dieses akute Problem kann es sinnvoll sein, sich zusammenzuschließen: etwa wenn sich bestimmte Aufgaben auf diese Weise kostengünstiger, schneller oder effektiver wahrnehmen lassen.

Die rechtlichen Grundlagen der Gemeinschaftsarbeit werden im Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) geregelt.

### 1. Historische Entwicklung

Die Gemeinschaftsarbeit der Gemeinden ist keine Erfindung aus der jüngeren Geschichte: Bereits in den Gemeinde- und Kreisordnungen aus den 1920er Jahren war die Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften geregelt<sup>320</sup>. Das für den Freistaat Thüringen geltende ThürKGG trat in seiner ursprünglichen Fassung am 20.06. 1992 in Kraft. Gemeinsam mit der kommunalen Gebietsreform sollte es nach der Wiedervereinigung der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dienen<sup>321</sup>. Im Jahr 1990 existierten 1.707 Gemeinden, davon hatten ca. 77 % weniger als 1.000, ca. 54 % weniger als 500 Einwohner<sup>322 323</sup>.

Die Gemeinden im neuen Freistaat Thüringen hatten das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung – gleichzeitig aber auch die Pflicht, bestimmte Aufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen. Voraussetzung hierfür ist grundsätzlich, dass den Aufgabenträgern ausreichende finanzielle, personelle und fachliche Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Aufgaben effektiv und den rechtlichen Vorgaben entsprechend umzusetzen. Die sehr kleinen und kleinen bis mittelgroßen Gebietskörperschaften stießen hierbei schnell an ihre Grenzen<sup>324</sup>. Ihre Leistungsfähigkeit reichte nicht aus, um

---

<sup>320</sup> Vgl. Seydel, S. 78.

<sup>321</sup> Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/788, 11.10.1991, Gesetzentwurf der Landesregierung, S. 1.

<sup>322</sup> Thüringer Innenministerium, Verlauf der Gemeindegebietsreform, S. 2.

<sup>323</sup> Zum Vergleich: Im Jahr 2009 gab es 951 Städte und Gemeinden, vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, <http://www.tls.thueringen.de/datenbank/landblatt.asp>. (Stand: 25.11.2010).

<sup>324</sup> Vgl. bereits die Stellungnahme des ehrenamtlichen Bürgermeisters einer Gemeinde mit 450 Einwohnern zur Problematik im Gesetzgebungsverfahren, Sitzungsprotokoll Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24. 10. 1991, S. 2102.

die ihnen obliegenden Pflicht- und freiwilligen Aufgaben effektiv, Kosten sparend und zur Bürgerzufriedenheit zu erfüllen. Insbesondere ergab sich im Vergleich zu den städtisch geprägten Regionen ein deutliches Leistungsgefälle<sup>325</sup>. Diese Situation trat nicht ausschließlich in Thüringen auf – ähnliche Erfahrungen waren in den alten Bundesländern gemacht worden und hatten dort ebenfalls zur Verabschiedung von Gesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit geführt<sup>326</sup>. Sie ergingen dort im Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform, die seit dem Ende der sechziger Jahre die Voraussetzungen dafür schaffen sollte, dass die gemeindlichen Verwaltungen besser funktionieren<sup>327</sup>.

Der thüringische Gesetzgeber hat nach diesem Vorbild mit zwei Maßnahmen auf die Problematik der sinkenden bzw. fehlenden Leistungsfähigkeit reagiert: Einer kommunalen Gebietsreform einerseits und der Verabschiedung des ThürKGG andererseits. Mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land zu schaffen<sup>328</sup>, wurde mit dem Thüringer Neugliederungsgesetz kreisangehöriger Gemeinden aus dem Jahr 1996 die Zahl der selbständigen Gemeinden verringert. Gleichzeitig stand den verbleibenden Gemeinden mit dem ThürKGG ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie trotz fehlender oder bedrohter Leistungsfähigkeit ihre Aufgaben erfüllen können. Beide Maßnahmen sollten dazu dienen, dass die kommunale Selbstverwaltung in Thüringen gestärkt und erhalten wird<sup>329</sup>.

## 2. Das ThürKGG im Überblick

Das ThürKGG regelt die öffentlich-rechtliche kommunale Gemeinschaftsarbeit von Gemeinden und Landkreisen in Thüringen<sup>330</sup>. Diese Gebietskörperschaften können sich in verschiedenen rechtlichen

---

<sup>325</sup> Sitzungsprotokoll Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10. 1991, S. 2102.

<sup>326</sup> Vgl. *Waechter*, S. 45f.

<sup>327</sup> *Hinkel*, NVwZ 1985, 225 (225).– Hinkel sieht im Jahre 1985 noch die Siedlungsverdichtung als eine der zentralen Ursachen für die kommunale Zusammenarbeit, vgl. a.a.O., S. 226. Aktuell und für den größten Teil des Freistaats Thüringen ist es aber eine andere Entwicklung, die im Mittelpunkt steht: der demografische Wandel in den überwiegend ländlich geprägten Regionen.

<sup>328</sup> Sitzungsprotokoll Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10. 1991, S. 2102.

<sup>329</sup> Sitzungsprotokoll Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10. 1991, S. 2099.

<sup>330</sup> Die privatrechtliche Zusammenarbeit wird nicht im ThürKGG geregelt. Sie ist aber in den Fällen, in denen sie der Erledigung von Aufgaben dient, die nicht hoheitlich erfolgen müssen, möglich, vgl. *Oebbecke*, S. 2; *Steiner*, S. 162f.

und organisatorischen Formen zusammen tun, um Aufgaben, zu denen sie einen örtlichen Bezug haben, zu erfüllen<sup>331</sup>.

Es besteht ein gesetzlicher Typenzwang<sup>332</sup>: Die Aufgabenträger haben die Wahl, ob sie sich zu einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft, aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Zweckvereinbarung oder zu einem Zweckverband zusammenschließen wollen. Innerhalb dieses Kanons der zulässigen Kooperationsformen<sup>333</sup> nimmt der Grad der Verbindlichkeit der kommunalen Zusammenarbeit zu.<sup>334</sup>

Alle drei Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nach dem ThürKGG setzen den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages voraus. Dabei ist – was den Vertragsgegenstand angeht – keine der beteiligten Gebietskörperschaften der anderen übergeordnet<sup>335</sup>. Es handelt sich folglich jeweils um einen koordinationsrechtlichen Vertrag im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts<sup>336</sup>.

Das ThürKGG benennt die zulässigen Formen öffentlich-rechtlicher Zusammenarbeit, gestaltet sie inhaltlich aus und enthält weitere Vorgaben zum Aufsichtsrecht und zu Rechtsbehelfen.

### 3. Formen der kommunalen Zusammenarbeit im Überblick

#### a.) Freiwillige Kooperation

##### aa.) Die Arbeitsgemeinschaft

Es ist zwischen der einfachen und der besonderen Arbeitsgemeinschaft zu unterscheiden.

Im Rahmen der einfachen kommunalen Arbeitsgemeinschaft gemäß §§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 2 S. 2 ThürKGG stimmen sich Gemeinden, die von Angelegenheiten gemeinsam berührt werden, über

---

<sup>331</sup> Waechter, S. 47.

<sup>332</sup> Steiner, S. 160; Achterberg u.a., S. 118; Müller-Serten, LKV 2000, 281 (283).

<sup>333</sup> Waechter, S. 47.

<sup>334</sup> Zu Zweckmäßigkeitserwägungen hinsichtlich der Rechtsformenwahl vgl. Teuber, KommJur 2008, 444 (447f.).

<sup>335</sup> Dies betrifft allein den Rechtsstatus – in der Praxis führen aber Unterschiede in Größe und Einwohnerzahl der Gemeinden faktisch zu hierarchischen Strukturen, die geeignet sind, erhebliche Probleme zu verursachen, vgl. dazu Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 5.

<sup>336</sup> Zielke, Rn. 396; Kopp/Ramsauer, § 54, Rn. 47.

deren Erledigung ab. Ohne an Beschlüsse gebunden zu sein können die Gemeinden ihre Planungen koordinieren, Anregungen und Empfehlungen abgeben und Sachverhalte erörtern<sup>337</sup>.

Wollen die Beteiligten die Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse erreichen, so können sie dies beschließen und auf diese Weise gemäß § 5 Abs. 1 ThürKGG eine besondere Arbeitsgemeinschaft bilden. Dies muss gemäß § 5 Abs. 2 ThürKGG der Aufsichtsbehörde angezeigt werden.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft wird – sowohl als einfache als auch als besondere – durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten gebildet, § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 4 ThürKGG. Eine eigenständige Rechtspersönlichkeit stellt sie jedoch nicht dar<sup>338</sup>.

Ihren Anwendungsbereich hat die kommunale Arbeitsgemeinschaft unter anderem im Bereich der Flächennutzungsplanungen<sup>339 340</sup>.

#### **bb.) Die Zweckvereinbarung**

Auf der nächst höheren Stufe der Verbindlichkeit der Formen kommunaler Zusammenarbeit ist die Zweckvereinbarung gemäß §§ 7 – 15 ThürKGG angesiedelt. Zwar wird auch hier kein selbständiger Träger von Rechten und Pflichten geschaffen. Die Beteiligten der Zweckvereinbarung können aber Aufgaben, die ihnen allen obliegen, auf eine oder mehrere Gebietskörperschaften aus dem Kreis der Kooperierenden übertragen.<sup>341</sup>

Die zur Erfüllung Verpflichteten erhalten von den übrigen Beteiligten der Zweckvereinbarung – je nach Art der Vereinbarung – die notwendigen Befugnisse, um die Aufgaben zu erfüllen, § 8 ThürKGG. Sie können anstelle der übrigen Beteiligten Satzungen und Verordnungen erlassen, die für das gesamte Gebiet der Kooperierenden gelten, § 10 ThürKGG. Von Bedeutung ist die Möglichkeit, dass die erfüllende Gebietskörperschaft Einrichtungen errichtet oder unterhält, die der Erreichung des konkreten Zwecks der Vereinbarung dient.<sup>342</sup>

---

<sup>337</sup> Steiner, S. 161; Achterberg u.a., S. 119; Kraft-Zörcher/Neubauer, LKV 2010, 193 (197f.).

<sup>338</sup> Achterberg u.a., S. 119; Steiner, S. 159.

<sup>339</sup> Steiner, S. 159.

<sup>340</sup> Ausführlich zur Arbeitsgemeinschaft in den neuen Bundesländern Kraft-Zörcher/Neubauer, LKV 2010, 193ff.

<sup>341</sup> Teuber, KommJur 2008, 444 (446).

<sup>342</sup> Zielke Rn. 250.

Zweckvereinbarungen müssen neben den Beteiligten auch die genauen Aufgaben bezeichnen<sup>343</sup>. Sie werden unter anderem für folgende Aufgabenbereiche geschlossen: Ausweisung von Gewerbegebieten, Bestellung einzelner Beamter und Mitbenutzung gemeindlicher Einrichtungen, wie etwa Bauhöfe.

Es werden drei Formen des Zusammenspiels zwischen derjenigen Gebietskörperschaft, die eine Aufgabe überträgt und derjenigen, die sie erfüllt, unterschieden<sup>344</sup>:

- Vereinbarung zur Erledigung, § 7 Abs. 2 1. HS ThürKGG
- Vereinbarung zur Mitbenutzung, § 7 Abs. 2 2. HS ThürKGG
- Vereinbarung zur gemeinsamen Erledigung, § 7 Abs. 3 ThürKGG.

Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Außenwirkung sowie Art und Umfang der internen Mitberatungs- und -entscheidungsrechte.

Bei der Vereinbarung zur Erledigung bleibt die übertragende Körperschaft im Außenverhältnis für die Erledigung der Aufgabe weiterhin Ansprechpartner für Dritte und für die Erledigung zuständig. Im Innenverhältnis dagegen übernimmt die erfüllende Körperschaft die Erledigung der Aufgabe ganz oder teilweise.<sup>345</sup> Anders bei der Vereinbarung zur Mitbenutzung, welche über die bloße Aufgabenübertragung im Innenverhältnis hinausgeht: Die erfüllende Körperschaft räumt der übertragenden das Recht ein, ihre Einrichtungen mitzubedenutzen, damit die übertragende ihre Pflichtaufgabe erfüllen kann. Diese Vereinbarung hat Außenwirkung.<sup>346</sup> Wird eine Vereinbarung zur gemeinsamen Benutzung abgeschlossen, stellt die erfüllende Körperschaft der übertragenden ihre Einrichtung zur Verfügung. Diese nutzt sie nicht nur, sondern erhält – gegen Kostenbeteiligung – auch Mitberatungs- und -entscheidungsrechte, die zum Teil erheblich sind. Gegenüber Dritten hat diese Vereinbarung Außenwirkung.<sup>347</sup>

---

<sup>343</sup> Zielke Rn. 252.

<sup>344</sup> Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 26.

<sup>345</sup> Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 26.

<sup>346</sup> Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 26.

<sup>347</sup> Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 26.

## cc.) Der Zweckverband

Der Zweckverband – in §§ 16 bis 42 ThürKGG geregelt – stellt die Form der kommunalen Zusammenarbeit dar, welche die größte rechtliche und strengste organisatorische Verbindlichkeit aufweist. Mit der Gründung eines Zweckverbandes schaffen die beteiligten Gebietskörperschaften eine eigenständige juristische Person – eine Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts<sup>348</sup>. Mangels eigener Gebietshoheit stellt diese Körperschaft aber keine Gebietskörperschaft dar<sup>349</sup>.

Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG billigt das kommunale Selbstverwaltungsrecht ausdrücklich Gemeinden und Gemeindeverbänden zu. Die Frage, ob unter letzteren Begriff auch Zweckverbände fallen und ob ihnen damit das bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsrecht zusteht, wird in aktueller Literatur als streitig gekennzeichnet<sup>350</sup>. Die herrschende Meinung verneint mit einer Reihe von Argumenten, von denen das gewichtigste die erforderliche Gebietsbezogenheit des Gemeindeverbands für die Trägerschaft des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist<sup>351</sup>. Eine Reihe weiterer Argumente wird angeführt, darunter die Haftungsproblematik<sup>352</sup>. Diese Auffassung überzeugt. Sie beruht auf der intensiven Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung – vor allem der Ortsbezogenheit im Rahmen der „örtlichen Angelegenheiten“.<sup>353</sup> Erst die Verbindung von Gebiet, Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit rechtfertigt die Trägerschaft des bundesverfassungsrechtlichen Rechts der kommunalen Selbstverwaltung.

---

<sup>348</sup> Waechter, S. 49f.; Knemeyer Rn. 446; Schmidt-Abmann/Schoch//Schmidt-Abmann/Röhl, S. 125.

<sup>349</sup> Steiner, S. 160; Knemeyer Rn. 446.

<sup>350</sup> Hauth u.a., Art. 2 KommZG Rn. 3; für die Rechtsprechung ist dies eindeutig nicht der Fall, vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 23.04.2009, VerfGH 32/05, NVwZ-RR, 2009, 612 (612).

<sup>351</sup> Sodan/Leisner, Art. 28 Rn. 26; Gern, S. 88; Prandl/Gillessen, BayKommZG, S. 111.

<sup>352</sup> Hänsel, S. 22; Oebbecke, S. 460ff.

<sup>353</sup> Als a.A. werden zitiert: *Gönnenwein*, Gemeinderecht, S. 433 und *Hamann*, Das Grundgesetz, S. 239. Allerdings stammen diese Publikationen aus den Jahren 1956 und 1963, die jüngere nimmt auf die ältere Bezug. In keiner der beiden Veröffentlichungen wird diese Auffassung begründet. *Gönnenwein* bezieht sich lediglich auf ein Zweckverbandsgesetz von 1939, in dem den Zweckverbänden die Rechtsträgerschaft gesetzlich zugesichert werde. Für ihn scheint auszureichen, dass Zweckverbände kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. *Gönnenwein* verweist zum Beleg seiner Auffassung auf eine Grundgesetz-Kommentierung in *Maunz/Dürig* in der im Jahre 1963 aktuellen Auflage. Und tatsächlich enthält auch die im Jahre 2010 aktuelle Auflage dieses Kommentars den Hinweis, dass „wohl auch manche Zweckverbände“ Rechtsträger sein, *Maunz/Dürig//Maunz*, Art. 28 Rn. 55. Auch hier fehlt jedoch eine Begründung. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Mindermeinung aus der Nachkriegszeit stammt. Die intensive wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Inhalt und Voraussetzungen des verfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsrechts fand erst in den folgenden Jahrzehnten statt. Seit *Gönnenwein* und *Hamann* wurde deren Auffassung nicht von Dritten bestätigt bzw. begründet. Ein wissenschaftlicher Streit dürfte damit – trotz der entsprechenden Kennzeichnung in der Kommentarliteratur – nicht mehr vorliegen.



Ein Zweckverband wird gebildet, um einzelne oder miteinander zusammenhängende Aufgaben wahrzunehmen<sup>354 355</sup>. Wie bei der Zweckvereinbarung wird dabei die Kompetenz der Beteiligten zur Aufgabenerfüllung verlagert, gleichzeitig geht das entsprechende kommunale Satzungs- und Ordnungsrecht mit über.<sup>356</sup> Es bestehen jedoch folgende Unterschiede:

- Die Aufgabe wird nicht von einzelnen oder mehreren Beteiligten erfüllt, sondern von der neu geschaffenen juristischen Person.
- Es besteht eine strenge organisatorische Bindung der Beteiligten.

Das ThürKGG regelt im 2. Abschnitt "Verfassung und Verwaltung" des Vierten Teils "Zweckverbände" ausführlich, über welche Organe ein Zweckverband verfügen muss, wie sie zu besetzen sind, mit welchen Rechten und Pflichten sie auszustatten sind usw. Dies führt einerseits dazu, dass die Struktur eines Zweckverbandes leicht durchschaubar und handhabbar ist<sup>357</sup>. Andererseits sind die Beteiligten bei der Organisation und Durchführung der Zusammenarbeit im Gegensatz zur Zweckvereinbarung deutlich weniger flexibel<sup>358 359</sup>.

---

<sup>354</sup> Ziel ist in der Regel die kostengünstigere Aufgabenerledigung. Dies gelingt in der Praxis jedoch nicht immer, vgl. *Dietlein*, LKV 1999, 41 (46).

<sup>355</sup> Vorausgesetzt, die Aufgaben sind präzise bestimmt, kann ein Zweckverband auch mehrere übernehmen, Aufgaben nur für bestimmte Gemeindegebiete ausführen, oder auch nur für die Erledigung sachlicher Teilaufgaben zuständig sein, vgl. *Oebbecke*, NVwZ 2010, 665 (666) m.w.N.

<sup>356</sup> *Steiner*, S. 161; *Knemeyer* Rn. 447.

<sup>357</sup> Protokoll, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10.1991, S. 2103.

<sup>358</sup> *Steiner*, S. 162; *Teuber*, KommJur 2008, 444 (447).

<sup>359</sup> Trotz der Vorteile wird der Zweckverband auch kritisch gesehen. Dies bezieht sich vor allem auf die bürgerschaftliche Mitwirkung, die durch eine Verflechtung von Politik und Verwaltung im Zweckverband unterlaufen werden kann. So kommt *Oebbecke* zu dem Ergebnis, dass der Aufgabenerfüllung durch Zweckverband diejenige durch die Gebietskörperschaften selbst stets vorzuziehen ist, wenn auf den „Demokratiewert der Selbstverwaltung abgestellt wird, vgl. *Oebbecke*, S. 50f. Auch Fragen der Haftung und Zurechnung werden im Zusammenhang mit Kritik am Konstrukt des Zweckverbands diskutiert, vgl. *Schmidt*, Kommunale Kooperation, S. 460ff., *Hänsel*, S. 22. *Hamann* wägt zwischen Vor- und Nachteilen des Zweckverbands ab und lässt die Kosteneinsparmöglichkeiten durch Zweckverbandsbildung die Defizite bei der „bürgerschaftlichen Partizipation“ überwiegen, *Hamann*, S. 134. Diese Auffassung beruht auf praktischen Erwägungen und berücksichtigt die zunehmend schwierige Haushaltslage der Kommunen. Ihr ist zu folgen, auch wenn die demokratische Kontrolle als Problem nicht zu vernachlässigen und weiter nach Lösungen hierfür zu suchen ist. Dass ein Zweckverband im Einzelfall auch unwirtschaftlich arbeiten kann, vgl. *Dietlein*, LKV 1999, 41 (46), spricht indes nicht gegen die Zweckverbandsbildung im Allgemeinen, gleiches gilt für das Problem des Demokratiedefizits. Letzteres kann im konkreten Fall durch Satzungsgestaltung und Informationspflichten des Zweckverbands gegenüber den zuständigen Organen der Gebietskörperschaften behoben werden. Als weiteren Kritikpunkt sieht *Oebbecke* ein mögliches „funktionales Gefälle“, vgl. *Oebbecke*, NVwZ 2010, 665 (665).

Zweckverbände werden und wurden in Thüringen überwiegend für die Aufgaben Wassergewinnung, Abwasserbeseitigung und Abfallbeseitigung gegründet<sup>360</sup>.<sup>361</sup>

#### b.) Zwangsweise Kooperation: Ein Überblick

Wie eingangs ausgeführt hat das ThürKGG die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zum Zweck. Die Gemeinden und Landkreise sind grundsätzlich darin frei, ob sie bei der Aufgabenerfüllung von den Möglichkeiten des ThürKGG Gebrauch machen wollen. Dies gebietet die Organisationshoheit, die den Gemeinden im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie obliegt<sup>362</sup>. Der Aspekt der Freiwilligkeit hatte für einige Beteiligte des Gesetzgebungsverfahrens einen erheblichen Stellenwert<sup>363</sup>. Allerdings sieht das Gesetz auch die Möglichkeit vor, dass eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG, und ein Zweckverband als Pflichtverband gemäß § 25 ThürKGG zu Stande kommt.

Für beide Zwangsmaßnahmen macht das ThürKGG verfahrensrechtliche und inhaltliche Vorgaben. Nur bestimmte Aufgaben können Gegenstand von Zwangsmaßnahmen sein, ähnlich ist es mit den Beteiligten.

#### c.) Zusammenfassung

Mit den drei Formen der freiwilligen kommunalen Gemeinschaftsarbeit schafft das ThürKGG die rechtlichen Voraussetzungen für die gemeinschaftliche Erfüllung von Aufgaben durch Gemeinden und Landkreise<sup>364</sup>. Je nachdem, welchen Grad an Verbindlichkeit, Organisation und Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen die Beteiligten wollen, stehen ihnen als Instrumente mit abgestufter Wirkung die kommunale Arbeitsgemeinschaft, die Zweckvereinbarung und der Zweckverband zur Verfügung.

---

<sup>360</sup> Protokoll, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10.1991, S. 2103.

<sup>361</sup> Interessant sind Zweckverbände, deren Zweck die „abgestimmte Entwicklung der Region“ ist, vgl. Oebbecke, NVwZ 2010, 665 (667f.) m.w.N.

<sup>362</sup> Borchmann, DVP 1997, S. 501.

<sup>363</sup> Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 52. Sitzung, 20.05.1992, S. 3480.

<sup>364</sup> Wie es die Hoffnung der Beteiligten des Gesetzgebungsverfahrens war, vgl. Protokoll, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10.1991, S. 2099.

Wenn positive Anreize allerdings nicht ausreichen, um Kooperation dort zu ermöglichen, wo sie erforderlich sind, kommt staatlicher Zwang ins Spiel: in Form von Pflichtvereinbarungen und Pflichtverbänden.

#### 4. Die Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG

Neben formalen Kriterien setzt die Zulässigkeit einer Pflichtvereinbarung gemäß § 15 Abs. 1 ThürKGG voraus, dass der Abschluss einer Zweckvereinbarung "aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten" sein muss<sup>365</sup>.

##### a.) Zweck und Hintergrund der Norm

Dass sich der Gesetzgeber für die Pflichtvereinbarung als Alternative zur freiwilligen Zweckvereinbarung entschlossen hat, ist in folgender Überlegung begründet: Das Institut der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist grundsätzlich geeignet, die Verwaltungskraft von Gemeinden zu steigern. Der Gesetzgeber wollte von ihm auch dann Gebrauch machen lassen, wenn die Gemeinden hierzu nicht freiwillig bereit sind.<sup>366</sup> Dem trägt er Rechnung mit der Option der zwangsweisen Kooperation und kommt damit seiner Verantwortung dafür nach, dass die Funktionsfähigkeit der Gemeinden dauerhaft gegeben ist und die Verwaltungen gesetzmäßig funktionieren können<sup>367</sup>. Wenn eine Gebietskörperschaft ihre Funktionen nicht (mehr) ausüben kann, verletzt sie damit ihre Solidarität, zu der sie gegenüber ihren Bürgern verpflichtet ist. Ausschließlich an deren Wohl hat sie sich zu orientieren<sup>368</sup> – was erforderlichenfalls per Pflichtvereinbarung durchgesetzt werden können muss.

Im Gesetzgebungsverfahren zum ThürKGG hatte es gegen die Regelung zur Pflichtvereinbarung noch Widerstände gegeben – sie wurde als "Keimzelle neuer dirigistischer Arbeitsweise gegenüber den Kommunen" bezeichnet<sup>369</sup>. Die zum Teil sehr schroffen Ablehnungsbegründungen sind im Verhältnis zwischen Gemeinden und Staat in der ehemaligen DDR begründet: Nachdem sich die

---

<sup>365</sup> Zu den Einzelheiten sogleich.

<sup>366</sup> Donhauser, S. 68.

<sup>367</sup> Donhauser, S. 44f.

<sup>368</sup> Donhauser, S. 72.

<sup>369</sup> Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10.1991, S. 2104.

Kommunen über Jahrzehnte durch die zentralistische Verwaltungsstruktur in der DDR bevormundet gefühlt hatten, versuchten die Parlamentarier in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung, ihre neu gewonnene Gemeindeautonomie zu verteidigen<sup>370</sup>. Die Auffassung von Beteiligten des Gesetzgebungsverfahrens, die Option der Pflichtvereinbarung könne ersetzt werden durch "mehr Vertrauen in die Kraft und Kompetenz der Stadt- und Gemeindeparlamente" und Bürgerbefragungen<sup>371</sup> hat sich jedoch bis zum Verfahrensabschluss nicht durchsetzen können.

Mit der Regelung zur Pflichtvereinbarung ist der Thüringer Gesetzgeber dem Vorbild der bestehenden Gesetze zur kommunalen Zusammenarbeit aus den alten Bundesländern gefolgt<sup>372</sup>. Dort war die Regelung notwendig geworden, weil von der Möglichkeit der Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis nicht in dem Maße Gebrauch gemacht wurde, wie es die Landesgesetzgeber als erforderlich angesehen hatten<sup>373</sup>.

Die Pflichtvereinbarung ist mit Blick auf das Übermaßverbot gegenüber dem Pflichtverband vorzuziehen, wenn die Erfüllung der Aufgabe ihrem Umfang nach keine Verbandsbildung und damit größere Organisation und höheren Verwaltungsaufwand erfordert<sup>374</sup>. Maßgeblich bei der Entscheidung zwischen Pflichtvereinbarung und Pflichtverband sind die Grundsätze von Einfachheit und Wirtschaftlichkeit.<sup>375</sup>

#### b.) Voraussetzungen der Pflichtvereinbarung

§ 15 ThürKGG ist nach einer einfachen Systematik strukturiert: Während Abs. 1 und Abs. 2, S. 1 und 2 die Voraussetzungen und das Verfahren regeln, beinhalten Abs. 2 S. 3 und 4 die Vorgaben zur Änderung einer Pflichtvereinbarung. Abs. 3 normiert die Voraussetzungen der Aufhebung der Zwangsmaßnahme.

---

<sup>370</sup> *Schneider/Voigt*, S. 19.

<sup>371</sup> Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10. 1991, S. 2104; Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 52. Sitzung, 20.05.1992, S. 3480.

<sup>372</sup> Vgl. etwa Art. 16 BayKommZG, § 27 Ba-WüGKZ.

<sup>373</sup> *Donhauser*, S. 32.

<sup>374</sup> Die Auswahl unter Berücksichtigung des Übermaßverbots setzt die Forderung von Meyn – pflichtige Zusammenarbeit „nur nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips“ – um, vgl. *Meyn*, LKV 1995, 265 (269).

<sup>375</sup> *Seydel*, S. 26.

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen das Verfahren zur Anordnung der Pflichtvereinbarung und die inhaltliche Voraussetzung der „dringenden Gebotenheit aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls“.

#### **aa.)** Das Verfahren zur Anordnung einer Pflichtvereinbarung

Das Verfahren zur Anordnung einer Pflichtvereinbarung ist zweistufig angelegt: Zunächst bedarf es der Anordnung der Fristsetzung zum Abschluss einer freiwilligen Zweckvereinbarung. Nach fruchtlosem Fristablauf wird anschließend die Pflichtvereinbarung selbst angeordnet. Beides sind Verwaltungsakte, gegen die der Verwaltungsrechtsweg beschritten werden kann.

Die Pflichtvereinbarung wirkt zugleich wie ein Verwaltungsakt und ein Rechtsetzungsakt. Verglichen wird sie mit der Mietverfügung gemäß § 16 Wohnraumbewirtschaftungsgesetz – auch diese dient im Sinne einer Hilfsmaßnahme dazu, der Aufforderung zum freiwilligen Abschluss einer Vereinbarung Nachdruck zu verleihen<sup>376</sup>.

Das Verfahren zur Vorbereitung und Anordnung der Pflichtvereinbarung in § 15 ThürKGG berücksichtigt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Form des ultima-ratio-Prinzips. Die Pflichtvereinbarung kommt nur dann – als letztes Mittel zur Herstellung der Leistungsfähigkeit – in Betracht, wenn die anderen zur Verfügung stehenden Optionen ausgeschöpft sind. Hierzu zählt die freiwillige Zweckvereinbarung, die von der Aufsichtsbehörde zunächst ohne Fristsetzung, beim Scheitern dieses Vorgehens mit Fristsetzung anzuregen ist<sup>377</sup>.

##### *(1.) Stufe 1: Die Anordnung der Fristsetzung*

Bevor es zur Pflichtvereinbarung kommt, muss gemäß § 15 Abs. 1 ThürKGG die Aufsichtsbehörde den beteiligten Gebietskörperschaften eine angemessene Frist setzen, damit sie die Zweckvereinbarung freiwillig schließen. Die Frist muss dabei so bemessen sein, dass die Beteiligten ausreichend Zeit haben, um diejenigen Fragen zu klären, die mit der Vereinbarung zusammenhängen<sup>378</sup>. Im Ge-

---

<sup>376</sup> Roquette, S. 227.

<sup>377</sup> Vgl. die Kommentierung zur bayerischen Parallelnorm in Prandl/Gillessen, BayKommZG, S. 105.

<sup>378</sup> Vgl. die Parallelnorm im BayKommZG, Wachsmuth/Oehler/Reif, BayKommZG, S. 140.

gensatz zu anderen Bundesländern<sup>379</sup> wurde in Thüringen von Anfang an darauf verzichtet, eine feste Frist im Gesetz zu nennen<sup>380</sup>.

Wenn die Aufsichtsbehörde über die Anordnung der Fristsetzung befindet, trifft sie eine Ermessensentscheidung. In dem Zeitpunkt, in dem die Fristsetzung angeordnet wird, muss die Aufsichtsbehörde geprüft und festgestellt haben, dass eine Pflichtvereinbarung notwendig ist, wenn eine freiwillige nicht zu Stande kommt. Auf den Inhalt der künftigen Pflichtvereinbarung kommt es auf dieser ersten Prüfungsstufe noch nicht an.

Die Anordnung zur Fristsetzung hat zu beinhalten: die Aufforderung zum Abschluss einer freiwilligen Vereinbarung an sich, die Bestimmung derjenigen Gebietskörperschaften, die an der freiwilligen (und gegebenenfalls späteren pflichtigen) Vereinbarung nach Auffassung der Aufsichtsbehörde teilnehmen sollen, sowie die Fristsetzung selbst.

Folgende Voraussetzungen müssen auf der ersten Stufe gegeben sein:

- die angestrebte Vereinbarung hat die Erfüllung einer Pflichtaufgabe zum Gegenstand, die
- mangels Leistungsfähigkeit aktuell oder künftig nicht erfüllt wird;
- die betroffenen Gebietskörperschaften sind subjektiv beteiligungsfähig;
- die Pflichtaufgabe ist durch den Abschluss einer Zweckvereinbarung erfüllbar;
- den betroffenen Gebietskörperschaften wurde zuvor die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben;
- die Zweckvereinbarung wäre auch als Pflichtvereinbarung aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten.

Es können nur solche Aufgaben Gegenstand einer Pflichtvereinbarung sein, die auch zu den Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften gehören<sup>381</sup>. Dies ergibt sich zum Einen aus dem Wort-

---

<sup>379</sup> Dies war etwa anfänglich im BayKommZG der Fall, wo jedoch inzwischen die sechsmonatige Frist durch eine "angemessene" Frist ersetzt wurde, vgl. § 16 I BayKommZG.

<sup>380</sup> Schon der Gesetzentwurf verzichtete auf eine feste Frist, vgl. Drucksache 1/788, 11.10.1991, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 6.

laut von § 15 Abs. 1 ThürKGG. Zum Anderen können nur wichtige Aufgaben auch Gegenstand von staatlichem Zwang sein. Freiwillige Aufgaben, die in ihrer Wichtigkeit als abgestuft gegenüber den Pflichtaufgaben gelten, sind darum nicht pflichtvereinbarungsfähig<sup>382</sup>. Grundsätzlich kann jede Aufgabe, die als Gegenstand einer Zweckvereinbarung gemäß § 7 Abs. 2, 3 ThürKGG in Betracht kommt, auch Gegenstand einer Pflichtvereinbarung werden. Es gibt jedoch eine Besonderheit: Die Aufgabe muss durch die gemeinsame Wahrnehmung der beteiligten Gebietskörperschaften erheblich effizienter erfolgen können, als wenn sie individuell erfüllt werden würde<sup>383</sup>.

Weiter muss feststehen, dass die Pflichtaufgabe von der oder den Gebietskörperschaften aktuell oder in Zukunft nicht mehr so erfüllt werden kann, wie es das jeweilige Gesetz vorsieht.

Beteiligte einer Pflichtvereinbarung können Gebietskörperschaften sein, die auch eine freiwillige Zweckvereinbarung abschließen dürfen. Dies sind gemäß § 7 Abs. 1 ThürKGG Gemeinden und Landkreise. Die Gleichstellung der Zweckverbände nach § 1 Abs. 2 ThürKGG mit den Gebietskörperschaften gilt nicht für die subjektive Beteiligungsfähigkeit bei Pflichtvereinbarungen<sup>384</sup>.

Durch den Abschluss einer Zweckvereinbarung – gleich, ob freiwillige oder pflichtige – muss die Pflichtaufgabe (wieder) erfüllt werden können. Es handelt sich bei dieser Tatbestandsvoraussetzung folglich um die Frage nach der Geeignetheit der Vereinbarung zur Erfüllung ihres Zwecks.

Wird die Frist gesetzt, ist klar: Bei ihrem fruchtlosen Ablauf wird die Pflichtvereinbarung angeordnet, weil aus Sicht der Aufsichtsbehörde ihre Voraussetzungen bereits vorliegen. Aus diesem Grund stellt schon die Fristsetzung einen Verwaltungsakt dar, der die betroffenen Gebietskörperschaften belastet bzw. in ihre Rechte eingreift<sup>385</sup>. Sie müssen darum gemäß § 28 ThürVwVfG angehört werden.

Kommt keine freiwillige Vereinbarung innerhalb der Frist zustande, muss nach Überzeugung der Aufsichtsbehörde eine Pflichtvereinbarung erforderlich sein. Dies ist der Fall, wenn sie aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist. Diese Überzeugung muss – wie

---

<sup>381</sup> Uckel u.a., § 15 ThürKGG, S. 13; Rücker u.a./Schmidt, § 15 ThürKGG, S. 14.

<sup>382</sup> Luppert, S. 114f.

<sup>383</sup> Rücker u.a./Schmidt, § 15 ThürKGG, S. 14.

<sup>384</sup> Uckel u.a., § 15 ThürKGG, S. 13.

<sup>385</sup> Wachsmuth/Oehler/Reif, KommZG, Art. 17, S. 140f.

schon angedeutet – bereits dann gegeben sein, wenn die Aufsichtsbehörde die Fristsetzung anordnet.

Es handelt sich bei der Gemeinwohlklausel um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der in verschiedenen Normen Anwendung findet. Wegen seiner Bedeutung für die Ermittlung der Rechtmäßigkeit kommunaler Einzelmaßnahmen wird er auch als „Schlüsselbegriff“ bezeichnet<sup>386</sup>. Er ist jeweils in seinem konkreten Anwendungsfall durch Auslegung zu konkretisieren, indem die Gründe des öffentlichen Wohls bestimmt und gegen entgegenstehende Gründe abgewogen werden.

## *(2.) Stufe 2: Die Anordnung der Pflichtvereinbarung*

Die Pflichtvereinbarung wird im S. 1 legal definiert als

*"Regelung, die wie eine Vereinbarung zwischen den Beteiligten gilt".*

Es handelt sich damit nach Ansicht des Gesetzgebers nicht um einen Vertrag, sondern um eine Regelung, die wie ein solcher wirkt. Die nicht freiwillig abgegebenen korrespondierenden Willenserklärungen der beteiligten Gemeinden werden lediglich fingiert<sup>387</sup>.

Bei der Anordnung der Pflichtvereinbarung auf der zweiten Stufe ersetzt ein Verwaltungsakt eine Zweckvereinbarung. Damit beschränkt die Pflichtvereinbarung die Vertragsautonomie der beteiligten Gebietskörperschaften, denn sie können nicht mehr selbst über das Ob und Wie des Abschlusses der konkreten öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen entscheiden.<sup>388</sup> Gleichzeitig wirkt sie aber auch wie eine Rechtsnorm: Wie bei einer freiwilligen Zweckvereinbarung werden Aufgaben und Befugnisse übertragen. Gegenüber Dritten sind die Verlagerungen rechtsverbindlich.<sup>389</sup> Diese Doppelwirkung wirft die Frage nach der tatsächlichen Rechtsnatur der Anordnung auf: Schließlich ist wegen der vertraglichen Wirkung auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag denkbar, der den §§ 54ff. ThürVwVfG genügen muss. Eine freiwillige Zweckvereinbarung ist nach allgemeiner Ansicht

---

<sup>386</sup> Weber, S. 117.

<sup>387</sup> So z.B. auch in Bayern, vgl. Donhauser, S. 69.

<sup>388</sup> Vgl. die Kommentierung zur inhaltsgleichen Norm des bayerischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit in Prandl, BayKommZG, S. 105.

<sup>389</sup> Vgl. die Kommentierung zur inhaltsgleichen Norm des bayerischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit in Prandl, BayKommZG, S. 105.



schließlich auch als koordinationsrechtlicher Vertrag im Sinne von § 56 ThürVwVfG anzusehen. So verhält es sich jedoch bei der Pflichtvereinbarung eben nicht, auch wenn die Wirkung die gleiche ist. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag setzt nämlich gerade die im Rahmen der Vertragsautonomie mögliche freiwillige Einigung von Rechtssubjekten darüber voraus, dass und welche Rechtsfolgen gesetzt werden sollen. Diese Vertragsautonomie wird bei der Pflichtvereinbarung beschnitten, so dass eben keine öffentlich-rechtliche Vereinbarung im Sinne von § 54ff. ThürVwVfG vorliegt.<sup>390</sup>

Es handelt sich auch nicht um eine Normsetzung im herkömmlichen Sinne, obwohl durch die Pflichtvereinbarung mit Außenwirkung Aufgaben und Befugnisse verlagert werden und die Wirkung damit vergleichbar ist. Bei der Einordnung „Verwaltungsakt mit Doppelwirkung“ muss es letztlich bleiben.

Die Anordnung der Pflichtvereinbarung selbst ist keine Ermessensentscheidung mehr – das Ermessen wurde bereits ausgeübt, als die Aufsichtsbehörde über die Anordnung der Fristsetzung entschieden hat, sodass es auf der 2. Stufe „verbraucht“ ist<sup>391</sup>.

Ordnet die Aufsichtsbehörde die Pflichtvereinbarung an, so benennt sie die beteiligten Gebietskörperschaften, die Pflichtaufgabe, die Aufgaben und Befugnisse einschließlich ihrer neuen Struktur<sup>392</sup>. Das bedeutet, dass erst zu diesem Zeitpunkt entschieden wird, welcher Art die Zweckvereinbarung<sup>393</sup> – Vereinbarung zur Erledigung, zur Mitbenutzung oder zur gemeinsamen Erledigung – sein wird, d.h. welche der drei Optionen des § 7 Abs. 2-3 ThürKGG die anordnende Behörde wählt.

Hinsichtlich des Übergangs von Befugnissen, der inhaltlichen Anforderungen, der Bestimmungen zum Satzungs- und Verordnungsrecht, zu Bekanntmachung und Wirksamwerden sowie des Wegfalls von Beteiligten gelten die gesetzlichen Regelungen über die freiwillige Zweckvereinbarung entsprechend, § 15 Abs. 2 S. 2 ThürKGG. Änderungen der Pflichtvereinbarung sind nur mit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde möglich, § 15 Abs. 2 S. 3, 4 ThürKGG.

---

<sup>390</sup> Ähnlich *Donhauser*, S. 69f.

<sup>391</sup> *Wachsmuth/Oehler/Reif*, KommZG, Art. 17, S.143.

<sup>392</sup> Vgl. *Wachsmuth/Oehler/Reif*, KommZG, Art. 17, S.143.

<sup>393</sup> S. 101ff.

Die Anordnung der Fristsetzung auf der ersten Stufe ist ein Verwaltungsakt, der nach den allgemeinen Vorschriften bestandskräftig sein muss. Alternativ kann auch die sofortige Vollziehung angeordnet werden, wenn deren Voraussetzungen gegeben sind<sup>394</sup>.

Nur wenn innerhalb der Frist eine freiwillige Zweckvereinbarung nicht rechtswirksam zu Stande kommt, ist es der Aufsichtsbehörde möglich, gemäß Abs. 2<sup>395</sup> eine Pflichtvereinbarung zu veranlassen.

Im Gegensatz zu anderen landesrechtlichen Regelungen, vergleiche etwa § 27 Abs. 2 S. 2 Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg, ist im § 15 ThürKGG die Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften vor Erlass der Pflichtvereinbarung nicht ausdrücklich vorgesehen. Da es sich bei der Anordnung der Pflichtvereinbarung jedoch um einen Verwaltungsakt handelt, gelten die Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts, einschließlich des Rechts der Anhörung der Beteiligten, § 28 ThürVwVfG.

Zwischen der Anordnung der Fristsetzung auf der ersten Stufe und der Anordnung der Pflichtvereinbarung selbst auf der zweiten Stufe dürfen sich die tatsächlichen Voraussetzungen der ersten Stufe nicht geändert haben<sup>396</sup>. Dies gilt vor allem für die Ermessensentscheidung. Im Falle von Änderungen bedarf es einer erneuten Prüfung der Voraussetzungen der Fristsetzung und ihrer Anordnung.

Die Pflichtvereinbarung ist gemäß § 15 Abs. 2 S. 2 i.V.m § 12 ThürKGG bekannt zu machen, wenn ihre Anordnung rechtskräftig geworden ist.

## **bb.) Anwendung der Gemeinwohlklausel**

Gemäß § 15 Abs. 1 ThürKGG muss der Abschluss einer Zweckvereinbarung zur Erfüllung von Pflichtaufgaben einer Gebietskörperschaft aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten sein. Diese Formulierung wird auch als Gemeinwohlklausel bezeichnet.

---

<sup>394</sup> Wachsmuth/Oehler/Reif, KommZG, Art. 17, S.142.

<sup>395</sup> Uckel u.a., § 15 ThürKGG, S. 13.

<sup>396</sup> Wachsmuth/Oehler/Reif, KommZG, Art. 17, S.143.

## **(1.) Interessenkonflikt**

Welcher Konflikt der Gemeinwohlklausel des § 15 Abs. 1 ThürKGG innewohnt, wird deutlich, wenn man die Folgen ihrer Bejahung betrachtet: Die Zuständigkeit einer Gemeinde für eine ihre Aufgaben wird verändert. Je nach Inhalt der Pflichtvereinbarung wird die Zuständigkeit im Innen- und/oder Außenverhältnis auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen, Mitberatungs- und -entscheidungsrechte der übertragenden Gemeinde können zugestanden werden. Letzteres ist jedoch nicht zwingend.

Es stehen sich folgende Interessen gegenüber: dasjenige der Gemeinden, die betroffene Aufgabe nach eigenen Vorstellungen weiter erfüllen zu dürfen, sowie das der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen aktuellen und künftigen Erfüllung.

Die grundsätzliche Möglichkeit, dass Gemeinden bei gleichzeitiger Veränderung der Zuständigkeit zu Pflichtvereinbarungen gezwungen werden können, ist in Rechtsprechung und Literatur weitestgehend anerkannt<sup>397</sup>. Sie ergibt sich dem Grundsatz nach aus dem Gesetzesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz. Den Gebietskörperschaften steht zwar als Ausfluss ihrer Organisationshoheit das Recht zu, das Ob und Wie von Kooperationen eigenständig zu regeln<sup>398</sup>. Allerdings: Der Staat ist prinzipiell befugt, die negative Koalitionshoheit der Gemeinden und Landkreise durch Gesetz einzuschränken<sup>399</sup>. Der Kernbereich des gemeindlichen Rechts auf Selbstverwaltung – hierzu gehört die Organisationshoheit – muss jedoch frei von unzulässigen Eingriffen bleiben<sup>400</sup>.

---

<sup>397</sup> Vgl. zum Meinungsstand und verschiedenen Begründungen Luppert, S. 24ff.; Donhauser, S. 35ff.

<sup>398</sup> Die Kooperationsfreiheit wird auch als Koalitionsfreiheit bezeichnet und ist Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts, Pencereci, LKV 2005, 137 (141).

<sup>399</sup> Luppert, S. 35f.; Oebbecke, S. 67 m.w.N.

<sup>400</sup> Dieser Gesetzesvorbehalt lässt dem Gesetzgeber einen Spielraum für die Ausgestaltung dieser Garantie, die auch zur Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts führen kann. Dies darf jedoch nicht so weit gehen, dass die kommunale Selbstverwaltung völlig beseitigt wird oder so ausgehöhlt, dass den Gemeinden kein ausreichender Spielraum dafür verbleibt, die Selbstverwaltung auszuüben – dies wäre eine verfassungsrechtlich unzulässige Beschränkung, st. Rspr., vgl. BVerwG, Urt. v. 23.11.2005, 8 C 14/04, KommJur 2006, 297 (297) m.w.N.; BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (348); Donhauser, S. 43f.

## ***(2.) Fehlende Vorgaben zur inhaltlichen und methodischen Überprüfung der Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG***

Die Zuständigkeit der Gemeinden für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises war und ist Gegenstand vielfältiger Auseinandersetzungen. Diese betreffen Gebietsreformen, gesetzliche Aufgabenverlagerungen, Funktionalreformen usw. Die Rechtsprechung der Bundesländer bis hin zum Bundesverfassungsgericht hat sich mit den Voraussetzungen für Veränderungen der Zuständigkeiten beschäftigt. Dies gilt jedoch nicht für den Fall der Pflichtvereinbarung. Für deren Überprüfung existieren deshalb weder Vorgaben zur inhaltlichen Anforderung an die Bejahung des Gemeinwohlerfordernisses, noch Richtlinien zum methodischen Vorgehen. Allerdings haben sich das Bundesverfassungsgericht und der Thüringer Verfassungsgerichtshof ausführlich zu zwei anderen Problemkreisen geäußert, bei denen Eingriffe in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung auf ihre Zulässigkeit hin überprüft wurden. Es handelt sich um die kommunalen Gebietsreformen und die Funktionalreformen. Deren Ziel war und ist jeweils die Erhöhung der Leistungsfähigkeit durch Neugliederungsgesetze und Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns und die Umstrukturierung von Hierarchien<sup>401</sup>. Kommunale Zuständigkeiten wurden auch in diesen Fällen verändert. Inhaltliche und methodische Vorgaben zu diesen Verfahren geben Anhaltspunkte für den Umgang mit der Gemeinwohlklausel im Rahmen von § 15 ThürKGG.

## ***(3.) Ableitung von Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts***

Mit der Rastede-Entscheidung vom 23.11.1988 hat das Bundesverfassungsgericht methodische und inhaltliche Vorgaben zum Umgang mit dem Entzug gemeindlicher Aufgaben gemacht. Diesen hat sich die nachfolgende Rechtsprechung angeschlossen<sup>402</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden stets ein Spannungsverhältnis zwischen Bürgernähe und Verwaltungseffizienz er-

---

<sup>401</sup> Ruge, LKV 2010, 460 (460ff.); König, LKV 2010, 289 (293); Bechler, LKV 2010, 70 (70); Zacharias, DÖV 2000, 56 (58).

<sup>402</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.02.1992, 2 BvL 24/84, NVwZ 1992, 365 (367); BVerfG, Beschl. v. 26.07.1994, 2 BvR 445/91, NVwZ 1995, 677 (678); BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002, 2 BvR 329/97, NVwZ 2003, 850 (851f.); so auch das BVerwG, vgl. BVerwG, Beschl. v. 14.09.2006, 9 B 2/06, NVwZ 2006, 1404 (1405) m.w.N.

zeugt<sup>403</sup>. Bürgernähe entsteht durch die Möglichkeit, auf lokaler Ebene die Selbstverwaltungsangelegenheiten mitzugestalten. Dies geschieht durch dezentrale Aufgabenansiedlung auf der Gemeindeebene. Verwaltungseffizienz als gegenläufiges Interesse zur Bürgernähe dagegen fordert in der Regel gerade die Aufgabenverlagerung auf andere, ggf. auf höherer Ebene angesiedelte Aufgabenträger. Der Interessenkonflikt lässt sich – wie bei der Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG – reduzieren auf: das Interesse am Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden einerseits und das Interesse der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung andererseits.

Ein Gesetz, mit dem das Recht der kommunalen Selbstverwaltung zu Gunsten des Gemeinwohls einschränkt wird, ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsgemäß, wenn die Abwägung zwischen dem gemeindlichen Zuständigkeitsvorrang und den Gründen des Gemeinwohls ergibt, dass Letztere den Vorrang überwiegen. Welche Aspekte in die Abwägung einzubeziehen sind und wie sie zu gewichten sind, lässt sich der Rechtsprechung entnehmen. Dem Prinzip dezentraler Aufgabenansiedlung wird größtes Gewicht beigemessen.

Zunächst ermittelt das Bundesverfassungsgericht, ob der Kern- oder der Randbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts betroffen ist. In den entschiedenen Auseinandersetzungen handelte es sich um Eingriffe in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die den Randbereich betrafen. Auch diese unterwarf das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlichen Beschränkungen.<sup>404</sup> Es begründete seine Ausweitung der Eingriffsbeschränkung über den Kernbereich hinaus mit der bereits genannten Funktion der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung: Sie soll die dezentrale, bürgernahe, durch demokratische Mitbestimmung bürgeraktivierende Selbstverwaltung gewährleisten<sup>405</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht geht von einem grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang zu Gunsten der Gemeinden bei Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft<sup>406</sup> aus<sup>407</sup>. Will der Gesetzgeber die

---

<sup>403</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (349); so auch die Landesverfassungsgerichte, etwa MVerfG, Urt. v. 26.07.2007, LVerfG 9/06-17/06, LKV 2007, 457 (459) sowie ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (641).

<sup>404</sup> BVerfG, Beschl. v. 25.01.2005, 2 BvR 2185/04, NVwZ 2005, 679 (680); siehe auch ThürVerfGH, Urt. v. 23.04.2009, 32/05, LKV 2009, 267 (267); BbfgVerfG, Urt. v. 17.07.1997, VfGBbg 1/97, LKV 449 (451).

<sup>405</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (349); ausführlich zur demokratischen Legitimation BVerfG, Beschl. v. 05.12.2005, 2 BvL 5/98 u.a., NVwZ 2003, 974 (975); Katz, NVwZ 2010, 405 (406).

<sup>406</sup> Wie bereits ausgeführt bestimmt sich die Örtlichkeit individuell nach der Gemeindegröße und weiteren Kriterien, vgl. S. 85.

Aufgabenverteilung zulasten von Gemeinden ändern, hat er den Zuständigkeitsvorrang zu beachten. Eine Abweichung ist nur unter der engen Voraussetzung möglich, dass dies aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung anders nicht möglich wäre.<sup>408</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat sich primär dazu geäußert, welche Aspekte für sich genommen nicht ausreichen, um das überwiegende Gemeinwohlinteresse zu begründen. Hierzu zählen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.<sup>409</sup> Erst wenn der Erhalt des Zuständigkeitsvorrangs bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Anstieg der Kosten führen würde, lässt das Bundesverfassungsgericht diese Argumente ausreichen<sup>410</sup>. Sie überwiegen dann den Vorrang und damit das Interesse der Gemeinden am Erhalt der dezentralen Aufgabenansiedlung.<sup>411</sup> Verwaltungsvereinfachung und Zuständigkeitskonzentration als Ziel einer Zuständigkeitsänderung taugen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht als Gemeinwohlziel. Damit würde die Dezentralisierung, welche durch den Zuständigkeitsvorrang gerade gewollt wird, gezielt beseitigt werden.<sup>412</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der inhaltlichen Überprüfung der Abwägung folgende Aspekte für bedeutend hält:

1. die verfassungsrechtlich verankerte Funktionsbestimmung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, der damit ein besonderes Gewicht für den Abwägungsvorgang verliehen wird
2. der verfassungsrechtlich fixierte Zuständigkeitsvorrang zu Gunsten der Gemeinden
3. die Erforderlichkeit der Differenzierung nach Gemeindegröße und damit intensive Überprüfung der Verhältnisse des konkreten Einzelfalls, wenn die Örtlichkeit der Aufgabe untersucht wird

---

<sup>407</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (349); BVerfG, Urt. v. 07.02.1991, 2 BvL 24/84, NVwZ 1992, 365 (366); BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002, 2 BvR 329/97, NVwZ 2003, 850 (852); Katz, NVwZ 2010, 405 (406); Heberlein, NVwZ 1995, 1052 (1055f.).

<sup>408</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347 (350); BVerfG, Urt. v. 07.02.1991, 2 BvL 24/84, NVwZ 1992, 365 (367).

<sup>409</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347 (350).

<sup>410</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350); VfGBbg, 19/01, LKV 2002, 516 (519); Clemens, NVwZ 1990, 834 (840); Gern, NJW 2002, 2593 (2596).

<sup>411</sup> BVerfGE 79, 127 = NVwZ 1989, 347 (350); BVerfG, Urt. v. 21.03.2003, VfGBbg, 19/01, LKV 2002, 516 (519); BbgVerfG, Urt. v. 17.10.1996, VfGBbg 5/95, NVwZ-RR 1997, 352 (355); kritisch Schwarz, NVwZ 1996, 1182 (1185).

<sup>412</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347 (350).

4. Verwaltungsvereinfachung und stärkere Übersichtlichkeit der Verwaltungsstrukturen taugen nicht als Gemeinwohlgründe im Rahmen der Abwägung, weil sie der dezentralisierenden Funktion des Selbstverwaltungsrechts zuwiderlaufen
5. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit taugen nur dann als Gemeinwohlgrund, wenn bei einem Beibehalt des Zuständigkeitsvorrangs die Kosten für die Aufgabenerfüllung unverhältnismäßig hoch wären.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich auch Vorgaben für eine Abwägungssystematik im Umgang mit der Gemeinwohlklausel ableiten. *Stürer/Landgraf* haben die Rechtsprechung zur Gebietsreform ausgewertet und konnten 13 sog. „Kontrollmaßstäbe“ herausarbeiten<sup>413</sup>:

1. Gemeinwohlvorbehalt: Der Gesetzgeber ist bei seinen Neugliederungsmaßnahmen dem Gemeinwohlprinzip verpflichtet. Seine Entscheidungen müssen durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein.
2. Abwägungsgebot: Der Gesetzgeber ist zu einer umfassenden Abwägung verpflichtet. Alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte sind in die Überlegungen einzustellen, zu gewichten, zu bewerten und zu einer ausgewogenen Gesamtentscheidung zu verarbeiten.
3. Anhörungsgebot mit Begründungspflicht: Die sorgfältige Abwägung aller für und gegen eine Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gesichtspunkte und das Gebot einer umfassenden Sachverhaltsermittlung ist nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich, die den wesentlichen Inhalt des beabsichtigten Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen den betroffenen Gebietskörperschaften bekannt gibt und innerhalb einer angemessenen Frist eine Stellungnahme ermöglicht.
4. Motivkontrolle: Der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Gemeinwohlkonformität unterliegen die Motive des Gesetzgebers, der seine Zielvorstellungen und Beweggründe am öffentlichen Wohl auszurichten hat. Diese erforderliche Orientierung am Gemeinwohl setzt auch der Zulässigkeit von Koalitionsabsprachen Grenzen.

---

<sup>413</sup> *Stürer/Landgraf*, LKV 1998, 209 (210f.) m.w.N.

5. Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot: Dem Gesetzgeber ist zwar von Verfassungs wegen kein bestimmtes Gliederungsprinzip aufgegeben. Jede Gebietsreform hat jedoch zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beizutragen. Verfassungswidrig ist es, "Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nutzen".
6. Kontrolle der Sachverhaltsermittlung: Eine sachgerechte Neugliederungsentscheidung setzt eine umfassende Kenntnis des Gesetzgebers von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes und vollständiges Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften voraus. Deshalb unterliegt der Sachverhalt, soweit er für die Entscheidung wesentlich ist, der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Wegen der Vorbewertung durch die Verfasser des Gesetzentwurfs, durch Landesregierung und Ministerialverwaltung und der dadurch gegebenen Beschränkung des Entscheidungsraums des Gesetzgebers muss die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden.
7. Prognosekontrolle: Die gesetzgeberischen Prognosen werden daraufhin überprüft, ob ihnen eine zutreffende, durch entsprechende Tatsachenfeststellungen erhärtete Prognosebasis zugrunde liegt und der Prognoseschluss methodisch einwandfrei ist. Im Übrigen werden Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehlsamkeit überprüft.
8. Eignungsprüfung: Eine Neugliederungsmaßnahme ist nur gemeinwohlkonform, wenn sie geeignet ist, den am Gemeinwohl orientierten Zwecken des Gesetzes zu dienen. Die Gebietsreform wird also auf ihre Zweckgeeignetheit überprüft.
9. Erforderlichkeitsprüfung: Eine gesetzgeberische Maßnahme hat ferner dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit Rechnung zu tragen und ist verfassungswidrig, wenn eine zumindest gleich gut geeignete und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreifende Alternative verwirklicht werden kann.
10. Verhältnismäßigkeitsprüfung: Die vom Gesetzgeber erstrebten Vorteile dürfen nicht eindeutig außer Verhältnis stehen zu den Nachteilen, die sich aus den gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben. Wird die Gebietsreform mit einer Verbesserung der Leistungsfähig-



keit begründet, so muss gefragt werden, ob die dadurch etwa in Kauf zu nehmenden Integrationsdefizite hingenommen werden können.

11. Systemgerechtigkeit: Hat der Gesetzgeber die Gebietsreform nach einem bestimmten System durchgeführt, so ist er aus dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Selbstbindung, dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Gebot des konsequenten und folgerichtigen Verhaltens auf die Einhaltung des selbst gegebenen Systems verpflichtet. Konzeptionsabweichungen bedürfen der besonderen Rechtfertigung.
12. Willkürverbot: Daneben steht das allgemeine Willkürverbot als weiterer finaler Prüfungsmaßstab. Es besagt, dass der Gesetzgeber bei legislativen Organisationsakten wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich behandeln darf. Davon ist auszugehen, wenn sachlich einleuchtende Gründe für eine Neugliederungsmaßnahme nicht erkennbar sind oder die gewählte Lösung eindeutig der inneren Rechtfertigung entbehrt.
13. Abwägungsfehler: Aus der Qualität der Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze folgt zugleich, dass der Gesetzgeber auf das Abwägungsgebot und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe verpflichtet ist.

Diese definierten „Kontrollmaßstäbe“ sind vorwiegend materieller Natur. Reduziert man ihren Inhalt auf systematische Vorgaben und bringt diese in eine Reihenfolge, ergibt sich nachstehendes Prüfungsschema:

1. Sachverhalt
  - Wurde der erhebliche Sachverhalt umfassend und zutreffend ermittelt?
  - Wurden die Ermittlungsergebnisse dem Gesetz, welches die Zuständigkeit verändert, zu Grunde gelegt?
2. Zuständigkeitsvorrang
  - Welche gemeindliche Aufgabe ist betroffen?
  - Hat die Aufgabe grundsätzlich relevanten örtlichen Charakter?
  - Worin bestehen bei der konkreten Gemeinde genau die örtlichen Bezüge und wie sind sie zu gewichten?

### 3. Gründe des Gemeinwohls

- Welche Gemeinwohlgründe werden vom Gesetzgeber angeführt?
- Welche dieser Gründe können bei der konkreten Abwägung tatsächlich herangezogen werden?
- Wie sind die Gründe des Gemeinwohls zu gewichten?

### 4. Abwägung zwischen dem Interesse der Gemeinden am Erhalt des Zuständigkeitsvorrangs und den Gründen des Gemeinwohl

- Hat der Gesetzgeber sachfremde Erwägungen in die Abwägung einfließen lassen?
- Hat der Gesetzgeber die Vor- und Nachteile der beabsichtigten Regelung in die Abwägung eingestellt?
- Ist das Abwägungsergebnis vertretbar?
- Ist das Gesetz verhältnismäßig?

#### ***(4.) Ableitung von Vorgaben aus der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs***

Bereits in der 1. Wahlperiode seit der Gründung des Freistaats Thüringen gab es Diskussionen über die kommunalen Gebietsänderungen<sup>414</sup>. Sie wurden nach der Wiedervereinigung als notwendig erachtet, um vor allem in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer die öffentliche Infrastruktur erneuern und ausbauen zu können<sup>415</sup> und durch eine effiziente öffentliche Verwaltung den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Aufbau schneller voranzutreiben<sup>416</sup>.

Seit den ersten Neugliederungsgesetzen sind zu den Voraussetzungen für gemeindliche Gebietsänderungen nach dem Thüringer Verfassungsrecht mehrfach Urteile des Verfassungsgerichtshofs ergangen.<sup>417</sup> Er hatte zu überprüfen, ob der Gesetzgeber bei der konkreten Anwendung der Gemeinwohlklausel die Verfassung sowie ihre Prinzipien und Gebote berücksichtigt hat. Wie bei der

---

<sup>414</sup> Vgl. etwa Gesetzentwurf der Landesregierung zum ThürKGG, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/788, S. 1 11.10.1991; Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 32. Sitzung, 24.10.1991, S. 2100.

<sup>415</sup> *Schneider/Voigt*, S. 17; *Hendele*, LKV 1993, 397 (398); *Bernet*, LKV 1993, 393 (396).

<sup>416</sup> *Stüer/Landgraf*, LKV 1998, 209 (209); *Bernet*, LKV 1993, 393 (396); zur Frage der Umsetzung dieser Ziele im Jahr 1992 noch kritisch *Knemeyer*, LKV 1992, 177 (181ff.).

<sup>417</sup> Funktionalreformen spielten bisher in Thüringen keine Rolle, die mit Gebietsreformen vergleichbar gewesen wäre, vgl. *Ruge*, LKV 2010, 460 (461). Zu weiteren Informationen vgl.

<http://www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload939.pdf> (Stand: 25.11.2010).

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich auch Vorgaben im Umgang mit der Gemeinwohlklausel ableiten. Da sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof inhaltlich dem Bundesverfassungsgericht anschließt, liegt der Schwerpunkt der im Folgenden abgeleiteten Maßnahmen auf der Methodik zur Überprüfung der Anwendung der Gemeinwohlklausel.

Um zu ermitteln, ob ein Neugliederungsgesetz mit der Thüringer Verfassung vereinbar ist, nimmt der Verfassungsgerichtshof eine dreistufige Prüfung vor<sup>418</sup>. Auf jeder Stufe der Prüfung wird der Begriff des Gemeinwohls stärker konkretisiert und einer intensiveren verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterzogen.

Das Stufenmodell für die gesetzgeberischen Entscheidungen zur Gebietsreform ist wie folgt aufgebaut:

1. Überprüfung des Entschlusses des Gesetzgebers zur Neugliederung
2. Überprüfung der Leitbilder und Leitlinien für die neue Struktur
3. Überprüfung, ob die Leitbilder und Leitlinien mit den Maßnahmen zur Neugliederung umgesetzt werden, und Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

Auf der ersten Stufe überprüft der Thüringer Verfassungsgerichtshof, welche Zielvorstellungen die Landesregierung zum Entwurf des jeweiligen Neugliederungsgesetzes hatte, ob sie mit der Begründung der kommunalen Gebietsreform übereinstimmen und ob sie vertretbar sind<sup>419</sup>.

Der Blick des Gerichts auf die Hintergründe des Gesetzes wird auf der zweiten Stufe schärfer. Bevor der Gesetzgeber ein Neugliederungsgesetz erlässt, muss er darlegen, welche Zielvorstellung er konkret hat und welche Struktur er zur Umsetzung der Ziele verwenden will. Die Zielvorstellungen werden dabei als Leitlinien, die grundlegenden Aussagen zur Struktur als Leitbilder bezeichnet.<sup>420</sup> Die Verwendung von und Bindung an Leitlinien und Leitbilder resultiert aus dem Gebot der Sys-

---

<sup>418</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (642); ThürVerfGH, Urt. v. 18.09.1998, 1-97 u.a., NVwZ-RR 1999, 55 (56).

<sup>419</sup> Ruffert, ThürVBI 2006, 265 (267); ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (643f.).

<sup>420</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (643).

temgerechtigkeit, welches sich aus dem Rechtsstaats- und dem Gleichheitsprinzip ergibt. Beide sind bei den Neugliederungsgesetzen zur kommunalen Gebietsreform zu beachten.<sup>421</sup>

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof überprüft auf der zweiten Stufe nicht, ob die abstrakt-generellen Leitlinien und Leitbilder des Gesetzgebers aus seiner Sicht sinnvoll oder richtig sind. Er stellt lediglich fest, ob

- sie grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar sind,
- der Gesetzgeber sich aufdrängende Aspekte des Gemeinwohls übersehen hat,
- die Erkenntnisse, die Leitlinien und Leitbild zu Grunde liegen, zutreffend sind,
- die Leitlinien nicht offensichtlich ungeeignet sind, um das Ziel zu erreichen,
- die Leitlinien dazu dienen, das gesetzgeberische Ziel (das Leitbild) zu erreichen<sup>422</sup>.

Trotz der zunehmenden Intensität der Prüfung auf der zweiten Stufe hat der Gesetzgeber noch einen weiten Spielraum, den der Verfassungsgerichtshof zu akzeptieren hat<sup>423</sup>.

Die intensivste verfassungsgerichtliche Überprüfung erfolgt auf der dritten Stufe. Es wird die konkrete Umsetzung der abstrakt-generellen Leitbilder und -linien überprüft. Im jeweiligen Einzelfall wird beleuchtet, ob Gründe des öffentlichen Wohls tatsächlich bestehen und ob sie im Rahmen einer intensiven Abwägung schwerer wiegen, als das Interesse der Gemeinden am Fortbestand der bisherigen kommunalen Gliederung<sup>424</sup>. Auf der dritten Stufe prüft der Verfassungsgerichtshof, ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und ihn dem Neugliederungsgesetz zugrunde gelegt hat<sup>425</sup>. Kontrolliert wird auch, ob der Gesetzgeber die im Einzelfall konkret vorhandenen Gründe des Gemeinwohls erkannt hat und sie bei der Abwägung berücksichtigt wurden<sup>426</sup>.

---

<sup>421</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (643); so auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfG, Beschl.v. 27.11.1978 – 2 BvR 165/75, NJW 1979, S. 413.

<sup>422</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (643).

<sup>423</sup> Ruffert, ThürVBI 2006, 265 (267).

<sup>424</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (644).

<sup>425</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.09.1998, 1-97 u.a., NVwZ-RR 1999, 55 (59).

<sup>426</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (644).

Das methodische Stufen-Modell des Thüringer Verfassungsgerichtshofs kennzeichnet diese Rechtsprechung im Sinne eines Qualitätsmerkmals. Das Gericht selbst begründete die Verwendung des Stufenmodells damit, dass die verfassungsgerichtliche Überprüfung im Verfahren so besser strukturiert werden kann<sup>427</sup>. Durch das Modell wird aber nicht nur die Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofs erleichtert, sondern es werden auch die Richtlinien der Entscheidungsfindung sowie die Schwerpunktsetzung für die Betroffenen und die Öffentlichkeit transparent. Diese Transparenz wird zwar im Sinne des Rechtsstaatsprinzips bei jeder Entscheidung eines Hoheitsträgers vorausgesetzt, in der Praxis ist sie jedoch nicht der Regelfall. Umso wichtiger ist es, dass sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof mit seinem Stufen-Modell eindeutig dazu bekennt, dass es der Transparenz seiner Entscheidungsfindung verpflichtet ist und sich dieser Verantwortung stellt.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof widerspricht dem Bundesverfassungsgericht nicht, was die inhaltlichen Aspekte der Abwägung angeht. Er stellt zusätzlich Folgendes fest:

- Gemeinwohlgründe können auch solche Interessen und Zwecke sein, die sich nicht unmittelbar aus einem Verfassungsgrundsatz ableiten. Im Rahmen der Abwägung müssen sie sich jedoch gegebenenfalls den Verfassungsprinzipien unterordnen<sup>428</sup>.
- Die Rolle der örtlichen Verbundenheit der Bürger zu ihrer Gemeinde wird besonders betont. Bürgernähe und Bürgerbeteiligung haben – historisch begründet – in den neuen Bundesländern ein besonderes Gewicht<sup>429</sup>.
- Die funktionsentleerte Gemeinde entspricht nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz setzt folglich voraus, dass eine Gemeinde über ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit verfügt<sup>430</sup>. Die bürgerschaftliche Teilnahme kann darum kein absolutes rechtli-

---

<sup>427</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (642).

<sup>428</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (641).

<sup>429</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (641).

<sup>430</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (641f); ThürVerfGH, Urt. v. 18.09.1998, 1-97 u.a., NVwZ-RR 1999, 55 (56); ähnlich auch SachsAnhVerfG, Urt. v. 31.05.1994, LVG 1/94, LKV 1995, 75 (79).

ches Hindernis einer Gebietsreform sein, die die Leistungsfähigkeit erhöht und Entwicklungsperspektiven eröffnet<sup>431</sup>.

- Zur umfassenden Sachverhaltsermittlung des Gesetzgebers gehört es auch, lokale Alternativlösungen zu der von ihm angestrebten Maßnahme zu ermitteln und zu erörtern<sup>432</sup>.

#### ***(5.) Übertragung der abgeleiteten Vorgaben aus den Rechtsprechungen auf die Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG***

Die herrschende Meinung lässt es zu, dass die Ergebnisse der Rechtsprechung zur Gebietsreform auf die Überprüfung von Zwangsmaßnahmen im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit übertragen werden<sup>433</sup>. Richtig hieran ist, dass es in beiden Fällen darum geht, zu Lasten der Gemeinden Zuständigkeitsstrukturen zu verändern, um die Voraussetzungen für eine Erhöhung oder Erhaltung der Leistungsfähigkeit zu schaffen. Allerdings gibt es auch erhebliche Unterschiede, die eine unreflektierte Übertragung ausschließen:

Während die kommunale Neugliederung zur Folge hat, dass die Existenz einer Gemeinde beseitigt wird, führt eine Pflichtvereinbarung lediglich dazu, dass sich das "wie und wer" der praktischen Erfüllung einer konkreten Aufgabe verändert. Die grundsätzliche gesetzliche Zuständigkeit der Gemeinde zur Erfüllung der Aufgabe bleibt bestehen. Damit ist der Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung bei § 15 ThürKGG sehr viel weniger tiefgreifend. Bezug nehmend auf die Kern- und Randbereichslehre befindet sich ein Neugliederungsgesetz sehr nahe am Kernbereich, eine Zwangsmaßnahmen nach § 15 ThürKGG eher am Rand des Randbereichs.

Ein weiterer Unterschied wird durch eine Gesamtbetrachtung aller vorhandenen Möglichkeiten zur Erhöhung oder zum Erhalt der kommunalen Leistungsfähigkeit deutlich. Die Landesgesetzgeber streben dieses Ziel mit unterschiedlichen Maßnahmen an, die parallel laufen. Zu ihnen zählen neben den Neugliederungen Reformen der Verwaltungsstrukturen (Funktionalreformen), aber eben

---

<sup>431</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.02.1996, VerfGH 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (642); das MVerfG formuliert ähnlich und billigt rationaler Aufgabenerfüllung und bürgerschaftlicher Teilhabe gleiches Gewicht zu, vgl. MVerfG, Urt. v. 26.07.2007, LVerfG 9/06-17/06, LKV 2007, 457 (459).

<sup>432</sup> Stüer/Landgraf, LKV 1998, 209 (211).

<sup>433</sup> Donhauser, S. 71; Prandl/Gillessen, KommZG, Art. 17, S. 105 i.V.m. Art. 29 S. 140.

auch Zwangsmaßnahmen im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit<sup>434</sup>. Ordnet man diese Maßnahmen in ein Stufensystem ein, bei dem auf der höchsten Stufe diejenige mit der größten Effektivität steht, wird die Neugliederung auf eben jener anzusiedeln sein. Eine Pflichtvereinbarung, die zur kommunalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung einer konkreten Aufgabe dient, steht dagegen auf einer der niedrigsten Stufen.

Desweiteren besteht ein "technischer" Unterschied. Während die Neugliederung "durch Gesetz" erfolgt, geschieht dies bei der Pflichtvereinbarung "aufgrund eines Gesetzes". Bei ihr bedarf es zur Umsetzung zusätzlich zum Gesetz noch eines Aktes der Aufsichtsbehörde. Sie ist für die ordnungsgemäße Abwägung zuständig und hat, wenn die Gemeinwohlgründe überwiegen, keinen Ermessensspielraum<sup>435</sup>. Durch diese – im Vergleich zum Neugliederungsgesetz – Verlagerung der Entscheidung über die Anordnung einer Pflichtvereinbarung von der Legislativ- auf die Exekutivebene entsteht faktisch eine zusätzliche Quelle für Fehler im Zusammenhang mit der Zwangsmaßnahme.

Im Gegensatz zum Neugliederungsgesetz enthält die Regelung zur Pflichtvereinbarung ein abgestuftes Verfahren der Aufsichtsbehörde. Während bei der kommunalen Gebietsreform nach dem "Alles-oder-nichts-" Prinzip über die Existenz einer Gemeinde entschieden wird, sieht § 15 ThürKGG vor, dass die Aufsichtsbehörde zunächst darauf hinzuwirken hat, dass die Zweckvereinbarung freiwillig zu Stande kommt. Dafür hat sie eine angemessene Frist zu setzen – erst wenn ihre Bemühungen ohne Erfolg bleiben, ist eine Zwangsvereinbarung möglich. Die betroffenen Gebietskörperschaften haben zum Zeitpunkt, in dem nach fruchtlosem Fristablauf die Pflichtvereinbarung verfügt wird, keine Möglichkeit mehr, sie durch freiwillige Kooperation zu verhindern.

Trotz dieser Unterschiede zwischen der kommunalen Neugliederung und Zwangsmaßnahmen nach § 15 ThürKGG sollten die geeigneten Aspekte der Rechtsprechung zur Gebietsreform auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von § 15 ThürKGG übertragen werden. Vor allem die vom Thüringer Verfassungsgerichtshof verwendete Methodik verdient es, über die Fälle der kommunalen Gebietsreform hinaus auf weitere Konflikte angewandt zu werden, die einen Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung zum Gegenstand haben. Hierfür spricht die bereits erwähnte Strukturierungsfunktion, die zur Transparenz des verfassungsgerichtlichen Verfahrens führt. Darüber

---

<sup>434</sup> Vgl. auch Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, Drucksache 1/788, 11.10.991, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, S. 1.

<sup>435</sup> Rücker u.a./Schmidt, § 15 ThürKGG, S. 14.

hinaus wird für potentiell Betroffene und die Exekutive überprüfbar, nach welchen Vorgaben Pflichtvereinbarungen und andere Zwangsmaßnahmen zulässig beziehungsweise unzulässig sind. Dies trägt letztlich zur Rechtssicherheit bei.

Auch die Vorgaben zum Abwägungsprozess können grundsätzlich auf die Überprüfung übertragen werden. Allerdings muss hier eine unterschiedliche Gewichtung sowohl der Gründe des Gemeinwohls als auch der Argumente für den Erhalt des Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden erfolgen. Es geht schließlich nicht darum, Gemeinden die Existenz zu entziehen. Es handelt sich vielmehr um einen Eingriff, bei dem Randaspekte der Art und Weise der Aufgabenerfüllung betroffen sind. Diese "Qualitätsunterschiede" der Eingriffsintensität und -folgen sind im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

## **(6.) Zusammenfassung**

Es stehen systematische und inhaltliche Vorgaben zur Verfügung, die zur Überprüfung der Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG beitragen können.

### **c.) Ergebnis**

Die Befürchtung der Beteiligten aus dem Gesetzgebungsverfahren, mit der Option zur Pflichtvereinbarung würde die Grundlage für eine – möglicherweise uneingeschränkte und unkontrollierbare – dirigistische Arbeitsweise gelegt werden, wird durch die formalen Hürden und die materiellen Voraussetzungen entkräftet. Dies gilt jedoch nur, wenn seitens der anordnenden Behörde das Anordnungsverfahren eingehalten wird und die Abwägung rechtsfehlerfrei erfolgt.

Bis zum Mai 2010 war kein Fall bekannt, in dem eine Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG oder ein Pflichtverband gemäß § 25 ThürKGG angeordnet wurden.

## **5. Die Zweckvereinbarung im Anwendungsbereich des ThürBKG**

§ 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 ThürBKG definiert den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe als Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden. Es handelt sich um eine Pflichtaufgabe im



Sinne von § 2 Abs. 3 S. 1 ThürKO. Die Gemeinden haben diese Aufgaben vor den freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu erfüllen, wobei ihre individuelle Leistungsfähigkeit dem Umfang und der Qualität der Wahrnehmung Grenzen setzt. Um die Leistungsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen, sieht § 2 Abs. 3 S. 2 ThürKO vor, dass die betroffene Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen ist. Den rechtlichen Rahmen hierfür enthält das ThürKGG. Mit seinem § 5 nimmt das ThürBKG auf das ThürKGG Bezug, indem es den Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben die Bildung von Brandschutzverbänden oder den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ausdrücklich ermöglicht. Brandschutzverbände im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 ThürBKG sind dabei Zweckverbände im Sinne von §§ 2 Abs. 1, 16 Abs. 1 ThürKGG. § 5 Abs. 1 S. 2 ThürBKG verweist auf die Vorschriften zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und zum Zweckverband des ThürKGG. Außerdem enthält S. 3 eine Befugnis für die Aufsichtsbehörden, die Bildung von Brandschutzverbänden oder den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen anzuordnen. Damit konkretisiert das ThürBKG die §§ 15, 25 ThürKGG für die kommunalen Aufgaben des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe.

Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Regelungen zur freiwilligen und pflichtigen Zweckvereinbarung nach ThürKGG zu § 5 Abs. 1 ThürBKG stehen. Beide Normen, für die die Landesregierung die ursprünglichen Gesetzesentwürfe mit nur wenigen Wochen Abstand dem Thüringer Landtag vorgelegt hat<sup>436</sup>, überschneiden sich inhaltlich. Die Möglichkeiten des § 5 Abs. 1 S. 1 ThürBKG entsprechen den Kooperationsformen Zweckverband und öffentlich-rechtliche Vereinbarung des ThürKGG<sup>437</sup>, auf die auch in § 5 Abs. 1 S. 2 ThürKGG verwiesen wird. Damit – und vor dem Hintergrund, dass es sich bei § 3 ThürBKG um Pflichtaufgaben handelt – sind die pflichtigen Zweckvereinbarungen nach § 5 Abs. 1 S. 2 ThürBKG solche im Sinne von § 15 ThürKGG.

Bis zur Novellierung des ThürBKG im Februar 2008 bestand allerdings folgender Unterschied: Nach ThürBKG war der Innenminister für die Anordnung der Pflichtvereinbarung zuständig, nach ThürKGG oblag die Zuständigkeit stets der Aufsichtsbehörde über die betroffene Gebietskörperschaft – in der Regel das Landratsamt als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden. Mit der Anglei-

---

<sup>436</sup> Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/788, 11.10.1991; Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/899, 21.11.1991.

<sup>437</sup> Geiger/Heß, S. 36.

chung der Zuständigkeit in § 5 Abs. 1 S. 1 ThürBKG an die Regelung des § 15 Abs. 1 ThürKGG laufen die Bestimmungen nun auch diesbezüglich gleich.

Der Gesetzgeber macht mit der ausdrücklichen Regelung der kommunalen Zusammenarbeit im Bereich des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe Folgendes deutlich: Die kooperative Aufgabenerfüllung ist aus seiner Sicht alles andere als ungewöhnlich.

Im Freistaat Thüringen wurden einige Brandschutzverbände gegründet<sup>438</sup>. Auch von der Möglichkeit, die Aufgaben des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe in Form öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen zu erfüllen, wurde mehrfach Gebrauch gemacht<sup>439</sup>. Ihnen lagen im Wesentlichen zu Grunde:

- ein erhebliches Leistungsgefälle zwischen den Beteiligten hinsichtlich der finanziellen, technischen und personellen Ausstattung der Feuerwehr
- besondere örtliche Verhältnisse, die die Leistungsfähigkeit der betroffenen Gemeinde überfordern
- ineffektive und kostenintensive örtlichen Strukturen.

Bisher ist keine Zweckvereinbarung bekannt, die die Bewältigung von Klimawandel bedingten Wettererscheinungen unmittelbar oder mittelbar bezweckt.

---

<sup>438</sup> Z.B. Brandschutzverband „Goldene Aue“, <http://www.bv-goldeneae.de/>, (Stand: 26.11.2010).

<sup>439</sup> Z.B. Zweckvereinbarung zwischen der Stadt Stadtroda und der Gemeinde Bollberg v. 07.10.2010, veröffentlicht im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises, Ausgabe 11/2010, <http://www.saaleholzlandkreis.de/index.php?id=965> (Stand: 25.11.2010); Übertragungsvereinbarung zwischen den Gemeinden Ottendorf und Kleinebersdorf v. 30.06.2010, veröffentlicht im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises, Ausgabe 11/2010, <http://www.saaleholzlandkreis.de/index.php?id=970> (Stand: 25.11.2010); Zweckvereinbarung zwischen der Stadt Eisenach und der Gemeinde Krauthausen v. 04.02.2003, veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 15/2003 S. 689, 690 vom 14.04.2003, [http://www.eisenach.de/fileadmin/files\\_db/Buergerservice/Ortsrecht/00\\_37\\_05\\_-\\_Zweckvereinbarung\\_Brandschutz\\_Krauthausen\\_.pdf](http://www.eisenach.de/fileadmin/files_db/Buergerservice/Ortsrecht/00_37_05_-_Zweckvereinbarung_Brandschutz_Krauthausen_.pdf) (Stand: 25.11.2010); Zweckvereinbarung zwischen der Stadt Eisenach und der Gemeinde Höselsberg v. 10.06.2003, veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 43/2003 S. 2061, 2062 vom 27.10. 2003, [http://www.eisenach.de/fileadmin/files\\_db/Buergerservice/Ortsrecht/00\\_37\\_06.pdf](http://www.eisenach.de/fileadmin/files_db/Buergerservice/Ortsrecht/00_37_06.pdf) (Stand: 25.11.2010).

### III. ThürBKG und ThürKGG: Gesetze mit Spielraum!

Das ThürBKG gibt den Gemeinden vor, dass sie auf die veränderten Anforderungen an die Tätigkeit ihrer Feuerwehren infolge des Klimawandels zu reagieren haben. Hierfür sind finanzielle Mittel und Personal aufzuwenden, was für einige Gemeinden problematisch sein wird. Es besteht bei ihnen die Gefahr, dass sie die Aufgaben aus § 3 Abs. 1 ThürBKG nicht mehr ausreichend erfüllen können.

Die Frage nach dem Umgang mit bedrohter oder fehlender Leistungsfähigkeit wird durch die Thür-KO und das ThürKGG beantwortet. Wird eine freiwillige Zusammenarbeit von Kommunen nicht realisiert, kommt die Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG als Zwangsmaßnahme in Betracht.

Es kann darum zusammengefasst werden: Mit § 15 ThürKGG existieren die rechtlichen Voraussetzungen dafür, dass auch leistungsschwache Gemeinden die veränderten Anforderungen an die Aufgaben der Allgemeinen Hilfe bewältigen können. Zum aktuellen Zeitpunkt ist jedoch keine freiwillige oder pflichtige Zweckvereinbarung bekannt, die die Aufgaben der Allgemeinen Hilfe im hier diskutierten Kontext zum Gegenstand hat. Dabei ist zu vermuten, dass das Instrument der Zweckvereinbarung zwischen Gemeinden besonders geeignet ist, um die Defizite bei der Abwehr und Vorbeugung von Klimawandel bedingten Wetterereignissen auszuräumen. Dies vor allem, weil sich Hochwasser, Überschwemmungen und Starkregen regelmäßig nur lokal auswirken und die Gemeinden zur Bewältigung dieser lokalen Ereignisse zuständig sind.

### C. Zusammenfassung

Im bisherigen Verlauf der Untersuchung wurde festgestellt:

1. Thüringen ist aktuell und voraussichtlich auch in der Zukunft vom Klimawandel betroffen. Dies betrifft unter anderem Wettererscheinungen wie Unwetter, Starkregen und Gewitter.
2. Durch frühzeitige Unwetterwarnungen können Art und Ausmaß der Schäden beeinflusst werden.

3. Von erheblicher Bedeutung in den Risikogebieten ist die technische Ausstattung der Feuerwehr – sie muss auf die besondere Gefahrenlage und ihre potentiellen Folgen abgestimmt sein.
4. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur Ausstattung und Unterhaltung der Feuerwehren kann bedroht sein. Als Folgen kommen unter anderem in Betracht: geringe Personaldichte und unzureichende technische Ausstattung, die nicht optimal auf die aktuellen und künftigen Klimawandel bedingten Wetterereignisse ausgerichtet sind.
5. Es stehen mit dem ThürBKG und ThürKGG rechtliche Vorgaben zur Verfügung, um das Problem fehlender oder bedrohter Leistungsfähigkeit durch freiwillige oder zwangsweise Zusammenarbeit zu lösen. Von der Option Pflichtvereinbarung wurde bisher noch kein Gebrauch gemacht.

### Kapitel 3. Die Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG – Probleme bei der Anwendung und ihre Lösung

#### A. Einleitung

Unabhängig von der konkret betroffenen Pflichtaufgabe muss sich jede Gemeinde und auch die zuständige Aufsichtsbehörde mit der Gefahr und den Folgen der Leistungsunfähigkeit kritisch auseinandersetzen. Gemeinden und ihre Aufsichtsbehörden haben die Optionen zu bestimmen, die ihnen zur Problemlösung zur Verfügung stehen. Dazu gehören auch die freiwillige und zwangsweise gemeindliche Zusammenarbeit. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, warum von den Möglichkeiten der Pflichtvereinbarung kein Gebrauch gemacht wird. Folgende Ursachen kommen in Betracht:

- keine Notwendigkeit: Der Bedarf ist nicht vorhanden, weil alle betroffenen Gemeinden freiwillig Zweckvereinbarungen abschließen.
- Informationsdefizit: Die Aufsichtsbehörden werden über die tatsächliche fehlende Leistungsfähigkeit, die sich daraus ergebende Notwendigkeit der kommunalen Zusammenarbeit und fehlende Bereitschaft der Gemeinden hierzu nicht informiert, beziehungsweise nutzen die Informationsrechte, die ihnen nach § 119 ThürKO zustehen, nicht aus.
- fehlende Konfliktfähigkeit: Jede Anordnung einer Zwangsmaßnahme bedeutet einen (potentiellen) Konflikt zwischen Aufsichtsbehörde und betroffener Gebietskörperschaft. Denkbar ist es, dass die Sachbearbeiter in den entsprechenden Behörden Auseinandersetzungen, die verwaltungsintern und gegebenenfalls auch gerichtlich zu klären sind, scheuen.
- Unsicherheit bei der Anwendung: Da nach bisheriger Kenntnis noch keine Pflichtvereinbarung angeordnet wurde, fehlen Erfahrungen. Ohne ein „Prüfungsschema“, das als Gerüst für die Überprüfung der Tatbestandsvoraussetzungen dient, ohne Vorgaben für die Auslegung der Gemeinwohlklausel und die Interessenabwägung besteht das Risiko, dass Anordnungen nach § 15 ThürKGG im gerichtlichen Verfahren als rechtswidrig festgestellt werden. Diesem Risiko wird sich eine Aufsichtsbehörde nur ungern aussetzen wollen.

Die erste mögliche Ursache ist nach den bisherigen Erkenntnissen zu den Auswirkungen des Klimawandels, den statistischen Auswertungen zu Einsätzen der Feuerwehren bei Unwetter, Hochwasser und Überschwemmungen sowie den Betrachtungen zu Leistungsfähigkeit der Gemeinde in den betroffenen Regionen nicht wahrscheinlich.

Es ist denkbar, dass Informationsdefizite und damit die zweite Möglichkeit einen Anteil an der insgesamt geringen Anzahl von Zweckvereinbarungen haben. Komplexe Strukturen, wie sie in Verwaltungen mit mehreren Ebenen existieren, bedürfen in der Regel besonderer Anstrengungen, um Informationsdefizite komplett auszuschließen. Problematisch ist dies vor allem, wenn die Ebenen horizontal verflochten und mit unterschiedlichen Befugnissen ausgestattet sind, wie es im Verhältnis zwischen Selbstverwaltungskörperschaften und ihren Aufsichtsbehörden der Fall ist. In diesen Systemen ist das Konfliktpotential bereits angelegt, welches den theoretischen vollen Informationsbestand praktisch an besondere Bemühungen knüpft.<sup>440</sup> Das Informationsdefizit kann nicht durch externe Untersuchungen oder Anregungen beseitigt werden. Es bedarf hierfür des Tätigwerdens der Verwaltung selbst. Gleiches gilt für die dritte mögliche Ursache „fehlende Konfliktfähigkeit“.

Die vierte Ursache dagegen ist nicht nur wahrscheinlich, sondern sie kann auch behoben werden. Charakteristisch für die Rechtswissenschaft ist der Stellenwert der Systematik. Systematisch ist nicht nur das Rechtssystem selbst, sondern auch seine Anwendung. Jede Anspruchsgrundlage, jede Befugnisnorm wird vom Rechtsanwender methodisch geprüft. Ist eine Methodik für die Anwendung einer konkreten Norm bekannt und gerichtlich bestätigt, vermittelt dies Sicherheit: nicht nur für den Anwender, sondern auch für die Betroffenen. Dies gilt auch für Vorgaben zur Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffes sowie für die Abwägung gegenüberstehender Interessen, wie sie bei der Anwendung der Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG zu erfolgen haben. Allerdings sind aktuell keine solchen Vorgaben bekannt – weder durch die Literatur erarbeitete, noch von Gerichten bestätigte. Dies könnte ein wichtiger Grund dafür sein, dass Unsicherheiten bestehen, die die Anwendung von § 15 ThürKGG hemmen. Es handelt sich dabei jedoch um ein Problem, das lösbar ist – durch eine Methodik, welche Aufsichtsbehörden in Zukunft dabei unterstützt, rechtmäßige und damit rechtsmittelfeste Pflichtvereinbarungen anzuordnen. Auf solche Zwangsmaßnahmen

---

<sup>440</sup> Vorholz, S. 73ff.

könnte es in Zukunft ankommen – die Gefahren, die durch den Klimawandel bestehen und bestehen werden sind derart erheblich, dass eine vermeidbare Untätigkeit in den Bereich der Verantwortungslosigkeit fallen würde.

## B. Aufbau und Ziel des Kapitels

Ziel dieses Kapitels ist es, für die Überprüfung der Voraussetzungen der Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG eine Praxishilfe zu erstellen. Sie soll dazu dienen, die Rechtmäßigkeit einer konkreten Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG zu überprüfen. Vor der Anordnung soll die anordnende Behörde dabei unterstützt werden, eine rechtsmittelsichere Entscheidung zu treffen. Aber auch für die Gebietskörperschaften, die zur Kooperation gezwungen werden, soll die Praxishilfe ein Werkzeug sein. Sie müssen überprüfen können, ob die Voraussetzungen für die Pflichtvereinbarung im konkreten Fall vorlagen. Bestehen hieran Zweifel, könnten die betroffenen Gebietskörperschaften die Pflichtvereinbarung angreifen. Die im Folgenden zu entwickelnde Praxishilfe soll auch dazu dienen, für diesen Fall das Prozess- und Kostenrisiko vorprozessual realistisch einzuschätzen.

Die Praxishilfe besteht in der Entwicklung einer Methodik zur Prüfung der Voraussetzung der Gemeinwohlklausel im Rahmen des § 15 ThürKGG. Diese wird im Folgenden zunächst abstrakt entwickelt, ohne dass es auf die Erfüllung einer bestimmten Pflichtaufgabe ankommt. Dieser erste Teil bleibt somit schwerpunktmäßig theoretisch. Anschließend werden die Ergebnisse des ersten Teils auf den konkreten Fall der Pflichtvereinbarung zur Erfüllung der Aufgaben aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels übertragen.

## C. Entwicklung einer Methodik zur Anwendung der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG

Soll die Anwendung des § 15 ThürKGG erleichtert werden, bedarf es der Unterstützung der anwendenden Behörden im Umgang mit der Gemeinwohlklausel. Sie dient dem Ausgleich zweier Interessen: demjenigen der Gebietskörperschaften am Zuständigkeitsvorrang für die Erfüllung von Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises und dem Interesse der Allgemeinheit an der Leistungsfähigkeit. Die Interessen müssen im konkreten Einzelfall bestimmt und konkretisiert werden,

um sie sodann gegeneinander abzuwägen – insgesamt ein komplexes Verfahren mit vielen Einzelaspekten. Die „richtige“ Auslegung ist letztlich die Voraussetzung dafür, dass auch die im Rahmen der Gemeinwohlklausel erforderliche Abwägung rechtmäßig erfolgt. Beides – die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs und die darauf aufbauende richtige Abwägung – ist Voraussetzung dafür, dass diejenigen Behörden, die die Anordnungen gemäß § 15 Abs. 1 ThürKGG erlassen, dies rechtmäßig und damit rechtsmittelfest tun können. Eine effektive Hilfestellung für die Behörden muss darum zwei Gesichtspunkte beinhalten: Vorgaben zur Konkretisierung der Gemeinwohlklausel einerseits und eine Struktur zur Gestaltung des Abwägungsprozesses andererseits.

## I. Vorgaben zur Konkretisierung der Gemeinwohlklausel

### 1. Konkretisierung durch Auslegung

Will eine Aufsichtsbehörde für mehrere Gemeinden eine Pflichtvereinbarung anordnen, muss sie den Sinn und Inhalt der Gemeinwohlklausel im konkreten Einzelfall ermitteln – durch Auslegung. Auch wenn es unter den Auslegungsmitteln grundsätzlich keine feste Rangfolge gibt, sind zur Interpretation der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG einige Auslegungsmittel besonders geeignet.

Der Wortlaut "Gründe des öffentlichen Wohls" ist der erste Anknüpfungspunkt der Auslegung. Die Ergründung des Wortsinns gibt Aufschluss darüber, was unter dem öffentlichen Wohl zu verstehen ist und wann es eine bestimmte Maßnahme rechtfertigt. Auf die grammatische Auslegung kommt es deshalb an, wenn die Gemeinwohlklausel ausgelegt werden soll.

Ebenfalls von Bedeutung ist die systematische Auslegung, denn die Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG ist im Zusammenhang mit dem ThürKGG insgesamt, seinem Bezug zur Thüringer Kommunalordnung sowie ihrer üblichen Verwendung zu sehen. Wie bereits dargelegt, wird in § 2 Abs. 3 S. 2 ThürKO auf das ThürKGG verwiesen. Auch § 2 Abs. 3 S. 1 ThürKO enthält die Gemeinwohlklausel. Deren Vorliegen ist die Voraussetzung dafür, dass bestimmte Aufgaben den Status einer kommunalen Pflichtaufgabe erhalten – und damit bestimmte Bereiche des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu Lasten der Gemeinden verändert werden. Auch bei der "klassischen" Verwendung



der Gemeinwohlklausel – im Rahmen von Neugliederungsgesetzen – geht es um Eingriffe in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Parallele ist bei der Auslegung ebenso zu berücksichtigen, wie der systematische Zusammenhang des ThürKGG mit der ThürKO.

Der auszulegende unbestimmte Rechtsbegriff „öffentliches Wohl“ weist bereits seinem Wortlaut nach auf die verfassungskonforme Auslegung hin. Diese steht neben den klassischen vier Auslegungsmitteln – grammatische, historische, teleologische und systematische – zur Verfügung. Die verfassungskonforme Auslegung lässt sich direkt auf das Rechtsstaatsprinzip – die Bindung an Recht und Gesetz, somit auch und in erster Linie an die Verfassung – zurückführen. Bei der Auslegung von Normen und unbestimmten Rechtsbegriffen muss sich der Rechtsanwender an rechtsethischen Prinzipien orientieren. Dabei sind diejenigen Prinzipien und Wertentscheidungen von besonderer Bedeutung, die in den Verfassungsrang erhoben und Bestandteil der Grundrechte sind<sup>441</sup>. Dies vor allem, wenn bei der Auslegung mehrere Konkretisierungen möglich sind. Der Rechtsanwender hat dann derjenigen den Vorzug zu geben, die den betroffenen Verfassungsprinzipien entspricht.<sup>442</sup> Soll die Anwendung der Auslegung der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG erleichtert werden, kommt es mit Blick auf die bisher zurückhaltenden Aufsichtsbehörden auch auf die Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit an. Wenn bei der Interpretation einer auslegungsbedürftigen Norm die Kriterien der Rechtseinheitlichkeit und Rechtssicherheit in den Mittelpunkt gestellt werden, ist dies ein Unterfall der verfassungskonformen Auslegung. Beide Kriterien lassen sich auf das verfassungsrechtlich fixierte Rechtsstaatsprinzip zurückführen. Wie bei der verfassungskonformen Auslegung dienen die Aspekte Einheitlichkeit und Sicherheit des Rechts der Auswahl der richtigen Konkretisierung, wenn mehrere möglich sind. Es ist dann diejenige vorzuziehen, die Rechtseinheitlichkeit und Rechtssicherheit und damit Verfassungskonformität gewährleistet.<sup>443</sup>

Keine besondere Bedeutung kommt dagegen der historischen Auslegung zu. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zum ThürKGG wurden Bedenken geäußert. Dazu gehörte der Hinweis, dass

---

<sup>441</sup> Larenz/Canaris, S. 159.

<sup>442</sup> Epping, Grundrechte, S. 23; Gröpl, S. 50; Degenhardt, S. 319; Larenz/Canaris, S. 165; dabei darf v.a. der Gesetzeszweck nicht außer Acht gelassen werden, BVerfG, Beschl. v. 11.06.1958, 1 BvL149/52, NJW 1958, 1227 (1227). Höpfner sieht in der verfassungskonformen Auslegung keine interpretatorische Auslegungsmethode im herkömmlichen Sinne, sondern lediglich eine Regel, wie die Wahl zwischen mehreren möglichen Auslegungen getroffen werden muss, Höpfner, S. 183.

<sup>443</sup> Höpfner, S. 184.

durch die Zwangsmaßnahmen Pflichtvereinbarung und Pflichtverband in unangemessener Weise in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung eingegriffen werden könnte<sup>444</sup>. Hintergrund war die Befürchtung, dass erneut – wie noch kurz zuvor in der DDR – Staatsdirigismus die kommunale Selbstverwaltung unterdrücken würde. In der Legislaturperiode nach der Wiedervereinigung waren die Vertreter kommunaler Interessen besonders sensibel, wenn Belange der Selbstverwaltungsrechts durch staatliche Maßnahmen berührt wurden oder berührt zu werden drohten. Die bürger-schaftliche Teilhabe, die insbesondere bei Gebietsreformen betroffen war, hatte in den neuen Bundesländern in dieser Zeit einen besonderen Stellenwert<sup>445</sup>.

Diese Historie wirkt sich aktuell nicht mehr besonders deutlich auf die Interpretation der Gemeinwohlklausel aus. Seit der Wiedervereinigung und ersten Neugliederungsgesetzen sind etwa 20 Jahre vergangen. In dieser Zeit wurde die Gebietsreform vorangetrieben – deren Gesetze durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof in Weimar überprüft und auch mehrmals für verfassungswidrig erklärt wurden. Die Befürchtung, trotz gerichtlicher Überprüfung könne die kommunale Selbstverwaltung durch Staatsdirigismus unterdrückt werden, hat sich nicht realisiert. Die Möglichkeit der Bürger zur politischen Mitgestaltung in ihrer Gemeinde existiert bis heute, sodass dem Gut der bürgerschaftlichen Teilhabe keine abstrakt bevorzugte Stellung gegenüber anderen Gütern zugestanden werden braucht. Die historische Auslegung hat damit für die aktuelle Auslegung keinen besonders hervorzuhebenden Stellenwert.

## 2. Ergebnis und Zusammenfassung

Als Auslegungsmethoden mit besonderem Stellenwert gegenüber allen anderen Mitteln haben sich herausgestellt:

- grammatische Auslegung
- systematische Auslegung
- verfassungskonforme Auslegung.

---

<sup>444</sup> S. 101.

<sup>445</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996, 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (641).

Legt eine Aufsichtsbehörde die Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG aus, hat sie auf diese besonderen Wert zu legen.

## II. Vorgaben zur Strukturierung des Abwägungsprozesses

Die Gemeinwohlklausel verpflichtet ihre Rechtsanwender zu einer Abwägung: Gründe des Gemeinwohls müssen entgegenstehende Gründe in einem noch zu benennenden Maße überwiegen, damit die Anordnung der Fristsetzung nach § 15 Abs. 1 ThürKGG rechtmäßig möglich ist. Der Prozess, an dessen Ende das Abwägungsergebnis steht, ist komplex und bereits aus diesem Grunde eine mögliche Fehlerquelle. Die Fehler bei Abwägungsvorgang und -ergebnis unterliegen der vollständigen gerichtlichen Kontrolle und sind darum von der Aufsichtsbehörde zu vermeiden. Sie können beim Durchlaufen der verschiedenen Prozessabschnitte entstehen. Um sie in Zukunft möglichst auszuschließen, wird im Folgenden der Abwägungsvorgang strukturiert.

### 1. Die übliche Vorgehensweise zur Abwägung

Die Abwägung von sich gegenüber stehenden Interessen ist Bestandteil der Rechtsanwendung. Dabei werden in der Regel die folgende Abschnitte durchlaufen:

1. Ermittlung des relevanten Sachverhalts, der sich gegenüberstehenden Interessen sowie ihrer Ursachen und Hintergründe
2. Gewichtung der Ursachen und Hintergründe
3. Vornahme des Abwägungsvorgangs
4. Feststellung des Abwägungsergebnisses.

## 2. Abwägungsmethodik unter Heranziehung der 3-Stufen-Methodik des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen

Die Systematik des Thüringer Verfassungsgerichtshofes zur Überprüfung der Interessenabwägung im Rahmen der Gemeinwohlklausel bei Gebietsreformen hat einen entscheidenden Vorteil: die Strukturierung, die zur Transparenz und damit Überprüfbarkeit der Entscheidung führt. Es bietet sich deshalb an, die 3-Stufen-Methodik auch auf andere Sachverhalte anzuwenden, bei denen von grundsätzlichen Zuständigkeitsregeln zu Lasten von Gebietskörperschaften abgewichen wird.

Auf den ersten beiden Stufen überprüft der Thüringer Verfassungsgerichtshof, ob der Gesetzgeber einen bewussten Entschluss zur Neugliederung gefasst hat (Stufe 1), sowie welche Leitlinien und Leitbilder er dazu entwickelt hat (Stufe 2). Es findet keine Überprüfung der tatsächlichen, konkreten Abwägung statt sondern lediglich die der Vorüberlegungen des handelnden Gesetzgebers. Man kann deshalb auch von einer einseitigen Überprüfung der Vorüberlegungen sprechen. Im Gegensatz dazu erfolgt die Abwägung im eigentlichen Sinne (Stufe 3) unter Beachtung beider gegenüberstehenden Interessen. Stufe 1 und Stufe 2 dienen der Vorbereitung des Abwägungsprozesses, während auf Stufe 3 die Abwägung im eigentlichen Sinne stattfindet.

Diese Unterteilung bietet sich auch bei der Strukturierung des Abwägungsvorgangs im Rahmen von § 15 Abs. 1 ThürKGG an. Vorüberlegungen zur Anordnung einer Pflichtvereinbarung werden dokumentiert, ebenso Aspekte der Abwägung. Dies ist die Voraussetzung für die Transparenz des gesamten Vorgangs. Nur durch Transparenz für alle Beteiligten und die Überprüfungsinstanz werden die rechtsstaatlichen Anforderungen an einen solch komplexen Verwaltungsakt gewahrt.

### a.) Vorbereitungsphase

Die Phase der Vorbereitung einer Anordnung gemäß § 15 Abs. 1 ThürKGG würde in Anlehnung an die 3-Stufen-Methodik wie folgt gegliedert sein und die Überprüfung dieser Aspekte beinhalten:

1. Entschluss der Aufsichtsbehörde zur Anordnung einer Pflichtvereinbarung für den Fall, dass die Frist fruchtlos abläuft
2. Maßgebliche Leitlinien und -bilder der Aufsichtsbehörde bezüglich der Pflichtvereinbarung.

Zu 1.: Die Aufsichtsbehörde muss dokumentieren, dass und wann sie den Entschluss gefasst hat. Nur so kann nachträglich der Zeitpunkt des Entschlusses ermittelt und überprüft werden, welche tatsächlichen Umstände in diesem Zeitpunkt vorgelegen haben. Es kommt schließlich darauf an, ob die Aufsichtsbehörde im Zeitpunkt ihrer Entscheidung auch den jeweils konkret existierenden Sachverhalt ausreichend ermittelt und ihrer Entscheidung zu Grunde gelegt hat.

Zu 2.: Wenn die konkrete Abwägung im engeren Sinne erfolgt, muss feststehen, welche Leitlinien und -bilder die Aufsichtsbehörde dabei zu Grunde gelegt hat. Es dient der Übersichtlichkeit, diese bereits in der Vorbereitungsphase zu ermitteln.

#### b.) Phase der Abwägung im engeren Sinne / Überblick

Hier findet nun die konkrete Abwägung unter Berücksichtigung der sich gegenüberstehenden Interessen statt. Strukturiert wird die Phase nach der geläufigen Vorgehensweise zur Abwägung:

##### 1. Ermittlung

- des Sachverhaltes, einschließlich bisheriger Stand und Alternativen
- der sich gegenüberstehenden Interessen
- der Ursachen und Hintergründe der Interessen

##### 2. Gewichtung der Teilaspekte der Interessen

##### 3. Vornahme der Abwägung

##### 4. Feststellung des Abwägungsergebnisses.

Im Folgenden werden den einzelnen Prüfungspunkten konkrete Unterpunkte zugeordnet, die eine umfassende und damit rechtmäßige Abwägung gewährleisten sollen. Welche dies sind, ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des § 15 ThürKGG, seinen verfassungsrechtlichen Besonderheiten und dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung.

## **aa.)** Ermittlungen

### *(1.) Sachverhalt*

Der relevante Sachverhalt, die sich gegenüberstehenden Interessen sowie deren Ursachen und Hintergründe müssen von der anordnenden Behörde ermittelt werden. Das ist nicht nur für die Anordnung der Fristsetzung erforderlich, sondern dient auch der Vorbereitung des Inhalts der Zwangsmaßnahme. Dieser wird erst nach fruchtlosem Fristablauf erarbeitet<sup>446</sup>. Dafür müssen alle relevanten Details des Sachverhaltes bekannt sein.

Art, Träger und Kosten der Pflichtaufgabe, Grad und Ursachen der Leistungsunfähigkeit, Örtlichkeitsbezug und Überörtlichkeit – diese Aspekte müssen für den aktuellen Zeitpunkt analysiert werden. Doch reicht dieser Blick in die Gegenwart und Vergangenheit nicht aus, um damit eine in die Zukunft wirkende Änderung kommunaler Zuständigkeiten zu begründen. Die anordnende Behörde muss auch eine Vorstellung davon haben, wie sich die Pflichtvereinbarung auf die Aspekte auswirken wird. Die Folgen – positive wie negative – müssen prognostiziert und in den Abwägungsprozess eingebracht werden. Nur mit Hilfe einer solch systematischen Gegenüberstellung des Ist- und Sollzustands können die Auswirkungen der Pflichtvereinbarung transparent gemacht und objektiv betrachtet werden.

Es bietet sich an, für die notwendigen Sachverhaltsinformationen einen Katalog aufzustellen. So wird verhindert, dass Bestandteile vergessen oder wichtige Aspekte übersehen werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit bietet sich eine tabellarische Gegenüberstellung von aktueller Situation und künftiger Gestaltung an:

---

<sup>446</sup> S. 104.

Prüfungspunkt Sachverhaltsermittlung		Herkömmliche Aufgabenerfüllung	Künftige Aufgabenerfüllung	Kontrollfeld: Abweichung
1. Aufgabenwahrnehmung				
	a. Aufgabenträger			
	b. Art und Weise der Aufgabenerfüllung			
	c. Wirtschaftlichkeit			
2. Leistungsunfähigkeit				
	a. Grad der Leistungsunfähigkeit			
	b. Vorhandensein welcher Ursachen für Leistungsunfähigkeit			
3. Art und Ausmaß bürgerschaftlicher Teilhabe an der Aufgabe (Örtlichkeitsbezug)				
4. Gründe für eine gemeindeübergreifende Erfüllung der Aufgabe (Überörtlichkeit)				

## *(2.) Interessen*

Es sind die gegeneinander abzuwägenden Interessen zu ermitteln und zu benennen. Wie bereits ausgeführt, sind dies im Rahmen von § 15 Abs. 1 ThürKGG:

- das Interesse der Kommunen an der Beibehaltung der primären Zuständigkeitsverteilung
- das Interesse der Allgemeinheit an der (Wieder-) Herstellung der Leistungsfähigkeit zur Erfüllung einer konkreten Pflichtaufgabe durch Zweckvereinbarung.

## *(3.) Ursachen und Hintergründe der Interessen*

Es kommt zur Vorbereitung der Abwägung ganz entscheidend darauf an, die Interessen nicht nur pauschal zu benennen. Es müssen auch die ihnen zu Grunde liegenden Ursachen und Hintergründe ermittelt und individuell bewertet werden. Aus der Gesamtbetrachtung der bewerteten Teilaspekte wiederum ergibt sich letztlich das Gewicht der in der Abwägung miteinander konkurrierenden Interessen.

Das Interesse der Kommunen an der Beibehaltung der primären Zuständigkeitsverteilung begründet sich im Wesentlichen auf zwei Prinzipien: das Demokratieprinzip und das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit<sup>447</sup>. Bei Letzterem spielt vor allem die kommunale Koalitionsfreiheit<sup>448</sup> bzw. Kooperationshoheit<sup>449</sup> eine Rolle. Das Demokratieprinzip ermöglicht den Gemeinden bürgerschaftliche Teilhabe an der Gestaltung und Entwicklung der Kommune. Außerdem leitet sich aus ihm das an übergeordnete Behörden gerichtete Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ab<sup>450</sup>, zu dem auch das Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens<sup>451</sup> und das Subsidiaritätsprinzip zu zählen sind.

---

<sup>447</sup> S. 86.

<sup>448</sup> Oebbecke, S. 67f.

<sup>449</sup> Luppert, S. 24, 30; Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 316.

<sup>450</sup> Stüer, S. 350.

<sup>451</sup> Stüer, S. 350; zur Rechtsnatur des Gebots vgl. NWVerfGH, Urt. v. 23.03.2010, VerfGH 19/08, NVwZ-RR, 705 (709); mit diesem Gebot korrespondiert nach Auffassung von Ehlers die Pflicht der Kommunen zur Staatstreue, DÖV 2001, 412 (416).



Auch das Interesse der Allgemeinheit an der Erhöhung bzw. am Erhalt der Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung einer konkreten Pflichtaufgabe durch Zweckvereinbarung beruht im Wesentlichen auf zwei Prinzipien: dem Sozialstaatsprinzip zum einen und dem Demokratieprinzip zum anderen. Ausfluss des Sozialstaatsprinzips sind die folgenden, sich ebenfalls zum Teil inhaltlich überschneidenden Aspekte:

- Pflicht der Gebietskörperschaften zur Daseinsvorsorge<sup>452</sup>
- Pflicht zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse<sup>453</sup>
- Pflicht zur wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung<sup>454</sup>.

Das Interesse der Allgemeinheit an der (Wieder-)Herstellung der Leistungsfähigkeit beruht auf folgender Überlegung: Eine leistungsunfähige Gebietskörperschaft kann ihre demokratischen Funktionen – so auch die Gewährleistung bürgerschaftlicher Teilhabe – nicht mehr erfüllen. Damit läuft das Demokratieprinzip ins Leere und mit ihm das Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.<sup>455</sup> Hintergrund des Interesses der Allgemeinheit ist damit auch das Demokratieprinzip.

#### **bb.) Gewichtung der Teilaspekte der Interessen**

Nicht jeder Aspekt ist im Rahmen der Abwägung "gleich viel wert". Um dies zu berücksichtigen, muss jedem Teilaspekt eine Wertigkeit zugeordnet werden.

---

<sup>452</sup> Donhauser, S. 44; Seibert, S. 65; Schimmelpfeng-Schütte, ZRP 2006, 180 (181); die neuere Literatur untersucht dies im Kontext von Recht und Mechanismen in der Europäischen Union, siehe hierzu etwa Gaßner, KommJur 2007, 129 (131) sowie Porz, KommJur 2010, 366 (366).

<sup>453</sup> Seibert, S. 65; LKV 1996, 265 (266); Hönig, LKV 1996, 265 (266); StHG Baden-Württemberg, Urt. v. 14.02.1975, GR 11/74, NJW 1975, 1205 (1206); anders VG Schleswig, Beschl. v. 17.09.2007, 9 B 67/07, NVwZ-RR 2008, 399 (400); nach a.A. resultiert die Pflicht zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse primär aus dem Bundesstaatsprinzip, vgl. Fiege, LKV 2000, 285 (287).

<sup>454</sup> OVG Schleswig, Urt. v. 20.12.1994, 2 K 4/94, NVwZ-RR 1995, 690 (693).

<sup>455</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996, 2/95 u.a., NVwZ-RR 1997, 639 (641f.).

### *(1.) Zuordnung von Wertigkeiten*

Den Aspekten und Teilaspekten können – in absteigender Reihenfolge – folgende Wertigkeiten zugeordnet werden:

1. bürgerschaftliche Teilhabe
2. Daseinsvorsorge durch die Gebietskörperschaften
3.
  - Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung
  - Vermeidung der funktionsentleerten Gebietskörperschaft
4.
  - Effektivität bei der Aufgabenwahrnehmung
  - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
5. Schaffung von einheitlichen Lebensverhältnissen
6. Beachtung der Kooperationshoheit der Gebietskörperschaften

### *(2.) Begründung der Zuordnung*

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>456</sup> und der Landesverfassungsgerichte<sup>457</sup> wird der bürgerschaftlichen Teilhabe stets größte Beachtung und höchstes Gewicht geschenkt. So sieht es auch die Literatur, die den Willen der Bevölkerung zur Teilhabe an der Art und Weise der Aufgabenerfüllung sowie die örtliche Verbundenheit zwischen Bürgern und Aufgabenwahrnehmung vor

---

<sup>456</sup> BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08 u.a., NJW 2009, 2267 (2269); BVerfG, Beschl. v. 07.02.1991, 2 BvL 24/84, NVwZ 1992, 365 (368); BVerfG, Beschl. v. 07.05.1957, 2 BvH 1/56, NJW 1957, 985 (985). BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347 (349).

<sup>457</sup> NWVerfGH, Urt. v. 26.05.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1097); HessStGH, Urt. v. 26.01.1995, P St. 1171, NVwZ 1996, 161 (162,164); mit Einschränkungen StHG-BaWü, Urt. v. 14.02.1975, GR 11/74, NJW 1975, 1205 (1206f.); in diesem Zusammenhang ist die Begründung zur Rechtmäßigkeit eines Gesetzes zur Gemeindeauflösung im Urteil des BbgVerfG interessant, Urt. v. 18.06.1998, VfGBbg 27/97, LKV 1998, 395 (407).

Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeitserwägungen setzen<sup>458</sup>. Die Warnung, weder die Effektivität der Aufgabenerfüllung überzubetonen<sup>459</sup>, noch Wirtschaftlichkeitserwägungen über die Interessen der Bürger zu stellen<sup>460</sup>, resultiert aus der überragenden Bedeutung der bürgerschaftlichen Teilhabe. Schließlich steht der Bürger im Mittelpunkt der Verfassung und der sich aus ihr ergebenden Prinzipien. Dies rechtfertigt die Priorisierung dieses Teilaspektes.

An zweiter Stelle nach der bürgerschaftliche Teilhabe folgt die Daseinsvorsorge durch die Gebietskörperschaften und damit ein Aspekt auf der Seite der Allgemeinheit. Gemeinden und Landkreisen obliegt der Auftrag, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben die Aufrechterhaltung der Grundversorgung für ihre Bürger zu gewährleisten. Diesem Mindestmaß an Infrastruktur, welche der Versorgung, Sicherheit und Ordnung dient, kommt eine derart erhebliche Bedeutung zu, dass sie unmittelbar hinter der bürgerschaftlichen Teilhabe als Abwägungskriterium rangiert.

Die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für den Erhalt der verfassungsrechtlich vorgesehenen dezentralen Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen wurde bereits angesprochen. Mit ihr wird das Demokratieprinzip auf gemeindlicher und Landkreisebene umgesetzt, so dass auch ihre Bedeutung als hoch einzustufen ist. Die Grenze liegt jedoch dort, wo eine Gebietskörperschaft nicht mehr in der Lage ist, ihre Funktionen – eben nicht nur die bürgerschaftliche Teilhabe, sondern auch die Daseinsvorsorge – nach den Vorgaben der Gesetze zu erfüllen. Aus diesem Grunde ist der Teilaspekt des Gebots der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung gemeinsam mit dem Gebot, keine funktionsentleerte Gebietskörperschaft zuzulassen, an dritter Stelle der hier diskutierten Teilaspekte einzuordnen.

Ist die Daseinsvorsorge gesichert und eine Funktionsentleerung ausgeschlossen, kann die Art und Weise der Aufgabenerfüllung Gegenstand der Abwägung werden. Dazu gehören Überlegungen zur Effektivität sowie zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Aufgabenerfüllung. Durch die Vereinfachung von Verwaltungsstrukturen und Entscheidungswegen kann zweierlei erreicht werden: zum

---

<sup>458</sup> Hoppe, 63 (73ff.); Seibert, S. 63, 77; in diesem Sinne auch die Enquete-Kommission, die sich gegen eine Kreisgebietsreform in Thüringen in der 5. Legislaturperiode ausgesprochen hat, vgl. König, LKV 2010, 289 (293); für eine stärkere Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitserwägungen Peters, DÖV 2001, 749 (752ff.) sowie Eckardt/Buscher, DÖV 2007, 89 (97f.); kritisch zu den Folgen der Privatisierung kommunaler Aufgaben Katz, NVwZ 2010, 405 (409ff.) sowie kritisch zur beschränkten Effektivität ehrenamtlicher Verwaltungen Waechter, NordOeR, 2010, 225 (229).

<sup>459</sup> Hoppe, 63 (73).

<sup>460</sup> Donhauser, S. 71f.

Einen wird der Prozess der Aufgabenwahrnehmung dynamischer, übersichtlicher und effektiver gestaltet, zum Anderen wird der Umsetzungsgrad des Ziels erhöht. Dies kann, muss aber nicht, dazu führen, dass finanzielle und personelle Ressourcen wirtschaftlicher und sparsamer eingesetzt werden. Zwar sind die Gebietskörperschaften gemäß § 53 Abs. 2 ThürKO zur sparsamen Mittelverwendung verpflichtet. Dies setzt jedoch voraus, dass sie so strukturiert sind, dass eine Aufgabenerfüllung überhaupt möglich und sinnvoll ist. Zu berücksichtigen ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung der Kriterien Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Effizienz und Verwaltungsvereinfachung. Die ersten beiden lässt es bei zuständigkeitsverändernden Gesetzen nur dann gelten, wenn ansonsten die Kosten für die Aufgabenerfüllung unverhältnismäßig hoch würden. Effizienz und Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit dagegen hält das Bundesverfassungsgericht für untaugliche Abwägungskriterien.<sup>461</sup> Diese Feststellungen sind in modifizierter Form für die Abwägung im Rahmen von § 15 Abs. 1 ThürKGG zu übernehmen. Die Modifizierung ist erforderlich, weil es sich nicht um ein zuständigkeitsentziehendes Gesetz, sondern um einen Verwaltungsakt handelt, welcher die Art und Weise der praktischen Erfüllung der konkreten Aufgabe verändert. Ziel der Pflichtvereinbarung generell und im konkreten Fall ist gerade die effizientere Aufgabenerfüllung, um die Leistungsfähigkeit der betroffenen Gebietskörperschaften bezüglich einzelner Aufgaben zu erhalten oder wieder herzustellen. Dabei spielen auch Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsaspekte bereits dem Sinn und Zweck der Zwangsmaßnahme nach eine tragende Rolle. Zu beachten ist außerdem, dass die Pflichtvereinbarung zeitlich begrenzt sein kann. Liegen ihre Voraussetzungen nicht mehr vor, etwa weil eine Gemeinde wieder in der Lage ist, die Aufgabe selbständig zu erfüllen, kann sie nach den Vorgaben des § 15 Abs. 3 ThürKGG beendet werden. Diese Unterschiede führen dazu, dass Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigungsfähige Gemeinwohlziele im Rahmen von § 15 Abs. 1 ThürKGG sind, auch ohne die Einschränkung, dass die Aufgabe sonst nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten erfüllt werden kann. Es genügt, dass die Pflichtvereinbarung dazu geeignet ist, die Leistungsfähigkeit wieder herzustellen. Die Geeignetheit ist bereits Tatbestandsvoraussetzung der Anordnung einer Fristsetzung zum Abschluss einer freiwilligen Vereinbarung.<sup>462</sup> Effizienz und Verwaltungsvereinfachung dürfen ebenfalls als Gemeinwohlziele fungieren – sie werden mit der Pflichtvereinbarung gerade bezweckt, wenn sie zur Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit beitragen. Allerdings muss die Wertigkeit der bürgerrechtlichen

---

<sup>461</sup> S. 114.

<sup>462</sup> S. 106.

Teilhabe als überragendes Gemeinwohlziel anerkannt werden. Aus diesem Grunde werden die Kriterien Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Verwaltungseffizienz und –vereinfachung auf dem vierten Rang eingeordnet.

An fünfter Stelle und damit in der Rangordnung auf dem vorletzten Platz folgt das Kriterium der Schaffung von einheitlichen Lebensverhältnissen. Einheitliche Lebensverhältnisse in einer bestimmten Region stellen eine wünschenswerte Idealvorstellung dar. Besonders vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der "Gewinner und Verlierer" bei den Gebietskörperschaften hinterlässt, ist Folgendes verständlich: der Wunsch, dass die Lebensqualität sowie die Qualität der Aufgabenerfüllung überall gleich hoch sind. Dennoch muss regionalen und auch lokalen Unterschieden Rechnung getragen werden, die vielerlei Ursachen haben. Dazu zählen eben nicht nur die demographische Entwicklung, sondern auch historische, geografische und wirtschaftliche Gesichtspunkte. Das Interesse an der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse ist darum zwar anzuerkennen. Es kann jedoch nicht für sich gesehen die vor ihm stehenden Abwägungskriterien überwiegen.

Die Kooperationshoheit der Gebietskörperschaften ist ein Teilaspekt, der wiederum Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts und damit Bestandteil des Demokratieprinzips ist. Diesem entspringt zwar auch die bürgerchaftliche Teilhabe – es gibt jedoch einen erheblichen Unterschied, der auch die unterschiedliche Gewichtung rechtfertigt. Bei der Teilhabe liegt das Hauptaugenmerk auf dem Bürger. Dagegen steht im Mittelpunkt der Kooperationshoheit der Gebietskörperschaften deren Recht, konkrete Kooperationen (nicht) einzugehen. Zwar ist die Willensbildungsfreiheit der Körperschaft auch von der Allgemeinheit zu beachten. In ihrer Wertigkeit kann sie für sich genommen jedoch nicht die anderen Teilaspekte überwiegen, bei denen der Bürger und sein Wohl eine zentralere Rolle einnehmen. Ihr ist letztlich das geringste Gewicht zuzuordnen.

#### **cc.)** Vornahme der Abwägung

Die Teilaspekte sind nun gegeneinander abzuwägen. Dabei ist der oben erfolgten Gewichtung der einzelnen Kriterien nicht schematisch zu folgen – sie kann im Einzelfall auch anders ausfallen. Im Interesse der Transparenz der Entscheidung sollten vom Schema abweichende Bewertungen von der abwägenden Behörde schriftlich fixiert und gegebenenfalls auch begründet werden.

#### **dd.)** Feststellung des Abwägungsergebnisses

Das Abwägungsergebnis ist förmlich festzustellen, d.h. schriftlich als solches zu dokumentieren.

#### **c.)** Zusammenfassung: Die Ansätze der entwickelten Abwägungsmethodik

Mit der Gliederung des Abwägungsvorgangs in Vorbereitungs- und Abwägungsphase, dem Katalog zur Erfassung des relevanten Sachverhalts, der Auseinandersetzung mit den Interessen der Beteiligten, sowie deren Gewichtung wird möglich, was aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich ist: die Transparenz<sup>463</sup> und Nachvollziehbarkeit der Abwägung im Rahmen der Gemeinwohlklausel.

### **III.** Zusammenfassung und Ergebnis

Die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs ist gerichtlich vollständig überprüfbar. Die auslegende Behörde muss darum mit den geeigneten Auslegungsmethoden arbeiten, wenn ihr Auslegungsergebnis im Rahmen eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens Bestand haben soll. Dies gilt auch für die Anwendung der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG. Folgt die anordnende Behörde den hier entwickelten Auslegungs- und Abwägungsmethoden, lässt sich die Wahrscheinlichkeit einer fehlerfreien Entscheidung erhöhen.

### **IV.** „Dringende Gebotenheit“

Bestandteil der Gemeinwohlklausel ist die Formulierung, dass die Pflichtvereinbarung aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten sein muss. Auch hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff<sup>464</sup>. Er gibt Auskunft darüber, welche konkreten Anforderungen an das Überwiegen der Gründe des Allgemeinwohls im Rahmen der jeweiligen Gemeinwohlklausel zu stellen sind. Im Rahmen von § 15 ThürKGG müssen die Gemeinwohlgründe deutlich überwiegen.<sup>465</sup> Im

---

<sup>463</sup> Gröpl, S. 114.

<sup>464</sup> Uckel u.a., § 2 ThürKGG, S. 13.

<sup>465</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/788, 11.10.1991, S. 21; Rücker u.a./Schmidt, § 15 ThürKGG, S. 14.

Anschluss an Auslegung und Abwägung muss die Aufsichtsbehörde überprüfen und dokumentieren, ob ein deutliches Überwiegen gegeben ist.

D. Die Gemeinwohlklausel in der praktischen Anwendung: Pflichtvereinbarungen zur Bewältigung von Klimawandel bedingten Unwetterereignissen

Im Folgenden werden die drei Themen der bisherigen Ausführungen miteinander verknüpft: Klimawandel bedingte Unwetterereignisse, kommunale Feuerwehren und die Pflichtvereinbarung. Die Abwägung im Rahmen der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürKGG wird anhand folgender gedachter Situation vorgenommen:

Zwei Nachbargemeinden liegen im Risikogebiet für Klimafolgen bedingte lokale Unwetterereignisse. Bereits aktuell ist deren Anzahl gestiegen, auch die Prognosen sehen Zuwächse vor. Die Gemeinden sind finanziell schlecht ausgestattet und leiden unter der Abwanderung und Überalterung. Zwar wurden freiwillige Feuerwehren eingerichtet, jedoch verfügen diese weder über Unwetterwarnsysteme noch über Sondertechnik zur Bewältigung der Unweterschäden. Die Zahl der aktiven Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr sinkt.

Sind die Gemeinden von Unwettern betroffen, stehen oftmals nicht genügend Angehörige der Feuerwehren zur Verfügung, um die Schäden zu beseitigen. Die technische Ausstattung wurde nicht um entsprechende Sondertechnik ergänzt. Für Unwetterwarnungen greifen die Gemeinden auf Informationen der Leitstellen zurück, die jedoch keine Voraussagen zu lokal auftretenden Unwettern machen.

Aus Sicht der Aufsichtsbehörde ist die Leistungsfähigkeit der Gemeinden hinsichtlich der Pflichtaufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG akut bedroht.

## I. Interessenabwägung im Rahmen der Gemeinwohlklausel

### 1. Vorbereitungsphase

#### a.) Stufe 1: Entschluss der Aufsichtsbehörde zur Anordnung einer Pflichtvereinbarung

Die Aufsichtsbehörde muss sich entschließen, dass sie eine Pflichtvereinbarung im Sinne von §§ 15, 7 ThürKGG, § 5 Abs. 1 ThürBKG anordnet, wenn die Frist gemäß § 15 Abs. 1 ThürKGG ohne Ergebnis abläuft. Dieser Entschluss ist aus Gründen der Beweisbarkeit und Transparenz unter Angabe seines Zeitpunkts schriftlich zu dokumentieren.

#### b.) Stufe 2: Leitlinien und Leitbilder

##### **aa.)** Leitlinien

Über die mit der Zwangsmaßnahme verbundenen Zielvorstellungen muss sich die Behörde im Klaren sein. Vorliegend handelt es sich um die Pflichtaufgabe aus § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürBKG. Die Schwerpunkte liegen auf folgenden Tatbestandsmerkmalen:

- eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende Feuerwehr
- erforderliche technische Ausrüstung.

Die örtlichen Verhältnisse beinhalten die Unwettergefahren und deren Folgen. Durch die Pflichtvereinbarung soll deren Bewältigung bei der Erfüllung der Aufgabe gesichert sein.

##### **bb.)** Leitbilder

Auch wie sich die Aufsichtsbehörde die Umsetzung des Ziels vorstellt, muss klar sein. Das ThürKGG stellt verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um Pflichtaufgaben gemeinschaftlich zu erfüllen: Arbeitsgemeinschaft, Zweckvereinbarungen und Zweckverband. Aufgrund der Formulierung des § 5



Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürBKG reduzieren sich diese Möglichkeiten vorliegend auf Zweckvereinbarung und Zweckverband, die als Zwangsmaßnahme angeordnet werden können. Zwischen diesen beiden muss sich die Aufsichtsbehörde entscheiden.

Es bedarf an dieser Stelle noch keiner detaillierteren Ausführungen dazu, welche der Varianten der Pflichtvereinbarung gemäß § 7 Abs. 2, 3 ThürKGG angewandt werden soll.

## 2. Stufe 3: Phase der Abwägung im engeren Sinne

### a.) Ermittlungen

Der der Pflichtvereinbarung zu Grunde liegende Sachverhalt ist umfassend zu ermitteln. Es kommt dabei auf die Besonderheiten des Einzelfalls an, ebenso auf den Zeitpunkt der Sachverhaltsfeststellung. Aus Gründen der Transparenz und Beweisbarkeit sind die ermittelten Einzelheiten von der Aufsichtsbehörde schriftlich zu dokumentieren. Gleiches gilt für die zu ermittelnden Interessen, ihre Hintergründe und Ursachen.

### aa.) Sachverhalt

Basierend auf der Tabelle zur Sachverhaltsermittlung werden Informationen durch die Aufsichtsbehörde abgefragt.

#### (1.) *Aufgabenwahrnehmung*

Die Gemeinden sind Träger der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1. ThürBKG. Es sind mindestens folgende Einzelheiten zu ermitteln:

1. Größe der Gemeinde/Einwohnerzahl
2. Art der Feuerwehr: Freiwillige Feuerwehr oder Berufsfeuerwehr?

3. interne Behördenstruktur: Welche Behörden/Ämter sind mit der Erfüllung der Aufgabe betraut, wie ist die Abstimmung intern organisiert, welche Entscheidungsstrukturen sind vorhanden? Welche Alternativen sind denkbar?
4. Welche Einrichtungen der Gemeinde werden zur Aufgabenerfüllung herangezogen: ausschließlich die Feuerwehr oder etwa auch der Bauhof und andere? Welche Alternativen sind denkbar?

Die Aufsichtsbehörde hat zu ermitteln, wie die Aufgabe aktuell erfüllt wird und künftig erfüllt werden kann. Im Mittelpunkt stehen die oben genannten Tatbestandsmerkmale

- eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende Feuerwehr
- erforderliche technische Ausrüstung.

Mit Hilfe von Feuerwehr-Einsatzstatistiken, Studien und Gutachten zu Art, Umfang, Konsequenzen des Klimawandels sowie der Auswertung von Inventar- und sonstigen Verzeichnissen und Berichten der örtlichen Feuerwehr sind die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Welche technischen/personellen/finanziellen Anforderungen sind hinsichtlich Klimawandel bedingter Wetterereignisse an die Ausstattung der örtlichen Feuerwehr zu stellen?
  - Beispiel: Kann die Verwendung eines Unwetterwarnsystems in der konkreten Gemeinde die Vorbeugung und Abwehr der Unwettergefahren verbessern? Wenn ja, wie muss das System hinsichtlich der Anwendbarkeit beschaffen sein?
2. Welche technische Ausrüstung zur Gefahrenvorbeugung, Gefahrenabwehr und Kommunikation ist aktuell vorhanden?
  - Beispiel: Wird ein Unwetterwarnsystem verwendet beziehungsweise entspricht es den aktuell vorhandenen Qualitätsmaßstäben?
  - Beispiel: Ist ein Bergungsgerät vorhanden oder wird eines von einer benachbarten Kommune vorgehalten?
3. Gibt es eine Diskrepanz zwischen erforderlicher und tatsächlich vorhandener Ausstattung?

4. (Wie) Wirkt sich der demografische Wandel in der Gemeinde auf die personelle Ausstattung der Feuerwehr aus?
5. Welche "Güte" besitzt die Aufgabenerfüllung (Einsatzdauer/Professionalität usw.)? Welche Verbesserungspotenziale sind in der Gemeinde vorhanden bzw. wo liegen die Grenzen?

Auch die Kosten, die mit der Erfüllung der Aufgabe verbunden sind, müssen mittels der gemeindlichen Buchführung und Berechnungen ermittelt werden.

1. Welche Kosten entstehen durch die aktuelle Aufgabenwahrnehmung?
2. Welche Kosten würden entstehen, wenn sich die Art und Weise der Aufgabenerfüllung an den festgestellten Anforderungen der Klimawandel bedingten Unwetterereignisse orientieren würde?
3. Wie wirkt sich eine angepasste Aufgabenerfüllung auf den Gemeindehaushalt aus?
4. Welche Geldmittel stehen zur Verfügung, um die Aufgabe an eine andere Gebietskörperschaft zu übertragen?
5. Mit welchen Investitionen könnte die Effektivität langfristig gesteigert werden?

## *(2.) Leistungsunfähigkeit*

Die Einschätzung der Aufsichtsbehörde, dass eine oder beiden Gemeinden ganz oder teilweise in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt sind, muss belegt werden. Je höher der Grad der nachweisbaren Unfähigkeit, desto mehr spricht im Rahmen der Abwägung für ein Interesse der Allgemeinheit an der Behebung der Leistungsunfähigkeit durch Pflichtvereinbarung.

Auch bei diesem Prüfungspunkt muss die Aufsichtsbehörde einen Vergleich anstellen zwischen der aktuellen Situation und der voraussichtlichen bei Anordnung der Pflichtvereinbarung.

Die Ursachen der aktuellen oder drohenden Leistungsunfähigkeit müssen von der Aufsichtsbehörde analysiert werden. Zwar kann sich dies auch aus den allgemeinen Feststellungen ergeben. Exakter und der Bedeutung dieses Punktes angemessener ist es jedoch, ganz bewusst hier einen Schwer-

punkt zu setzen. Dies reduziert das Risiko, dass relevante Aspekte übersehen werden und deshalb nicht in die Abwägung einfließen können.

Als Praxisprobleme und damit Ursachen der Leistungsunfähigkeit hinsichtlich der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG wurden folgende herausgearbeitet<sup>466</sup>:

- Finanzierungsschwierigkeiten und damit zusammenhängende unzureichende Ausstattung, auch im Bereich Information und Kommunikation
- sinkende ehrenamtliche Beteiligung der Bürger, mit bedingt durch die demographische Situation vor Ort.

Diese Punkte sind für die betroffene Gemeinde konkret zu erfragen und die Ergebnisse zu belegen.

### *(3.) Örtlichkeitsbezug*

Auskunft darüber, inwieweit die konkrete Pflichtaufgabe in der betroffenen Gemeinde verwurzelt ist, geben Berichte und Jahrbücher der örtlichen Feuerwehr, Gemeinderatsbeschlüsse usw. Es sind Antworten auf mindestens die folgenden Fragen zu finden:

- Seit wann gibt es die örtliche Feuerwehr?
- Wie entwickeln sich die Mitgliederzahlen? Welche Optionen zur Verbesserung gibt es?
- Findet eine Nachwuchsförderung statt? Mit welchem Ergebnis für die Entwicklung der Mitgliederzahlen?
- Welchen Stellenwert hat die Arbeit der örtlichen Feuerwehr in der Gemeinde?
- Hat die örtliche Feuerwehr identitätsstiftende Funktion für die Einwohner mit ihrer Gemeinde?
- Welchen Einfluss auf die örtliche Verbundenheit und Identifikation hätte eine Verlagerung der Einrichtung beziehungsweise eine Neustrukturierung der Aufgabenerfüllung?

---

<sup>466</sup> S. 77ff.

- Welche konkreten Vorstellungen, Wünsche und Bedürfnisse haben die Bürger hinsichtlich der Erfüllung der Pflichtaufgabe?

#### *(4.) Überörtlichkeit*

Wenn der konkrete Inhalt der Zwangsmaßnahme bestimmt und formuliert wird, muss die anordnende Behörde beurteilen, welche Art der Zweckvereinbarung geeignet ist (vgl. § 7 Abs. 2 und 3 ThürKGG). Auch welche anderen Gebietskörperschaften in die Zwangsmaßnahme einbezogen werden sollen, muss die Behörde entscheiden. Beides setzt voraus, dass sie zuvor ermittelt hat, wie im räumlichen Umfeld der Gemeinden mit der konkreten Pflichtaufgabe und den Ursachen für die Leistungsunfähigkeit umgegangen wird. Die Klarheit über diese Aspekte ist auch notwendig, um beurteilen zu können, wie die Lebensverhältnisse in der Region bezüglich dieser konkreten Aufgabe ausgestaltet sind und ob ggf. Bedarf zum Angleich besteht. Folgende Fragen sind darum zu stellen:

1. Wie wirkt sich der Klimawandel in der Region aktuell und künftig aus?
2. Wie wirkt sich der Klimawandel auf die Anforderungen an die Erfüllung der Aufgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG in der Region aus?
3. Entspricht die aktuelle Praxis der Aufgabenerfüllung in den Gemeinden der Region diesen Anforderungen?
4. Welche Schwerpunkte – personelle/technische – werden von den Feuerwehren in der Region gesetzt? Gibt es Alternativen? Ist eine Beteiligung möglich?
5. Welche Kommunikationswege existieren in der Region? Welche Kommunikationsmittel werden dabei verwendet, gibt es Alternativen und Verbesserungspotentiale?
6. Welche Unterschiede gibt es bei der Aufgabenwahrnehmung zwischen der Region insgesamt und der konkret von der Leistungsunfähigkeit betroffenen Gemeinde?
7. Wie verläuft die demografische Entwicklung in der Region?

8. Welche Formen und Inhalte der kommunalen Zusammenarbeit gibt es bereits in der Region? Bestehen ggf. noch Potentiale, diese auszubauen oder sich an ihnen zu beteiligen?

#### **bb.) Interessen**

Die Aufsichtsbehörde muss diejenigen Interessen ermitteln, die sich im konkreten Einzelfall gegenüberstehen und die gegeneinander abzuwägen sind. Im Rahmen von § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG handelt es sich um die folgenden Interessen:

- das Interesse der in der Leistungsfähigkeit beeinträchtigten Gemeinde an der eigenverantwortlichen Erfüllung der Aufgabe unter selbständiger Auslegung des Begriffs „den örtlichen Verhältnissen entsprechend“
- das Interesse jeder anderen Gemeinde, die als Beteiligte einer Pflichtvereinbarung herangezogen werden soll, auch wenn oder gerade weil ihre Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt ist
- das Interesse der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen Erfüllung der Pflichtaufgabe.

Es stehen sich die Interessen der Gemeinden einerseits und das Interesse der Allgemeinheit andererseits gegenüber.

Welche Ursachen und Hintergründe die sich gegenüberstehenden Interessen haben, ergibt sich aus der Sachverhaltsanalyse, wenn diese detailliert genug erfolgte. Gleichwohl sollte nicht darauf verzichtet werden, sich über die konkreten Ursachen und Hintergründe an dieser Stelle noch einmal bewusst zu werden. Diese "doppelte Überprüfung" verhindert, dass wichtige Aspekte bei der Abwägung übersehen oder falsch gewichtet werden.

Hinter dem Interesse der Gebietskörperschaften an der Beibehaltung der Zuständigkeitsverteilung und Eigenverantwortlichkeit stehen im Wesentlichen drei Aspekte: bürgerschaftliche Teilhabe, das Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sowie die kommunale Kooperationshoheit.

Aus der Sachverhaltsanalyse muss sich ergeben, inwieweit tatsächlich bürgerschaftliche Teilhabe im Rahmen der Erfüllung der konkreten Pflichtaufgabe besteht und seitens der Bürger gewollt ist.

Möglicherweise hat sich das Interesse an der demokratischen Mitwirkung in einzelnen Teilbereichen der Pflichtaufgaben geändert. Es ist durchaus denkbar, dass die Frage, ob und inwieweit die eigene Gemeinde Einfluss auf die Erfüllung der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG hat, für die Bürgerschaft keine Rolle spielt und umgekehrt.

Grundsätzlich ist die kommunale Selbstverwaltung zu stärken – auch und gerade durch die Aufsichtsbehörden. Dies gilt vor allem bei Aufgaben, die historisch einen starken Bezug zum Selbstverwaltungsrecht haben. Bei der Allgemeinen Hilfe und der Aufgabe der Einrichtung, Ausstattung und Unterhaltung der kommunalen Feuerwehren ist davon auszugehen, dass dieser Bezug vorliegt – schließlich handelt es sich um Angelegenheiten, für die die Gemeinden schon im Mittelalter kraft Natur der Sache selbst die Verantwortung übernahmen<sup>467</sup>.

Anders als bei den beiden vorgenannten Punkten kommt es beim Aspekt der Kooperationshoheit nicht nur auf die Gemeinde an, deren Leistungsfähigkeit gefährdet oder nicht vorhanden ist. Gerade diejenigen Kommunen, die von der Aufsichtsbehörde als weitere Beteiligte der Pflichtvereinbarung in Betracht gezogen werden, sind in ihrer kommunalen Kooperationshoheit berührt. Es stellt sich die Frage, inwieweit dies im konkreten Fall negativ oder auch positiv ist. Möglicherweise bestehen bereits Zweckvereinbarungen, andere Formen der kommunalen Zusammenarbeit nach ThürKGG oder auch privatrechtliche Kooperationsformen zwischen den direkt und indirekt betroffenen Gebietskörperschaften, die Berührungspunkte zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG haben. In diesen Fällen könnte eine Zweckvereinbarung – auch wenn sie als Pflichtvereinbarung ergeht – leichter akzeptiert werden, als wenn bisher keine Form der Zusammenarbeit stattgefunden hat.

Das Interesse der Allgemeinheit an der ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG hat folgende Hintergründe:

- Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge
- Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse
- Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Aufgabenerfüllung

---

<sup>467</sup> S. 34.

- effektive Aufgabenerfüllung
- Vermeidung funktionsentleerter Gemeinden.

Die Gemeinden haben die Pflicht, ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erfüllen. Dass dabei nicht jede dieser Aufgaben gleichrangig behandelt werden kann, ergibt sich aus der Vielfalt und Bedeutung der einzelnen Aufgaben für das Funktionieren des Zusammenlebens in der Gemeinde. So gibt es Aufgaben, die für die Infrastruktur von wesentlicher Bedeutung sind, und solche, deren Bedeutung geringer ist. Die Aufsichtsbehörde muss die Pflichtaufgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG in diese Prioritätenliste der betroffenen Gemeinde einordnen.

Ob und inwieweit eine Pflicht zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse bezüglich der Erfüllung der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG besteht, hängt davon ab, wie diese Aufgaben in der Region um die betroffene Gemeinde erfüllt werden. Diese Informationen muss die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Sachverhaltsermittlung erfragt haben.

Die Punkte Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Effektivität bei der Aufgabenerfüllung sind ebenfalls im konkreten Einzelfall zu beleuchten. Wenn der aktuelle und potentielle Stand bei der Sachverhaltsanalyse ermittelt wurde, lässt sich daraus ableiten, wie groß das Verbesserungspotenzial ist. Aus dieser Größe ergibt sich der Umfang des Interesses der Allgemeinheit an der Pflichtvereinbarung, was Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Effektivität angeht.

Kann eine Gemeinde ihre Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen, läuft sie in ihrer Funktion leer. Dieser Zustand widerspricht dem Demokratieprinzip und dem Interesse der Allgemeinheit. Es stellt sich darum die Frage, ob die konkret betroffene Gemeinde durch die Zwangsmaßnahme einen Funktionsverlust erleidet, ob dieser bereits besteht und nun verstärkt wird und ob letztlich eine funktionsentleerte Gemeinde droht. Die Aufsichtsbehörde muss darum die angedachte Zwangsmaßnahme im Zusammenhang mit der Fähigkeit der Gemeinde, auch ihre anderen Pflichtaufgaben zu erfüllen, betrachten.



## b.) Gewichtung

Die Ursachen und Hintergründe der Interessen sind zu gewichten. Dabei kann grundsätzlich auf die entwickelte Empfehlung<sup>468</sup> zurückgegriffen werden, die jedoch nach den Erfordernissen des konkreten Einzelfalls abzuwandeln ist. Maßgeblich ist das Ergebnis der Sachverhaltsanalyse.

Bei der Pflichtaufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG stellt sich insbesondere die Frage, ob der Aspekt der bürgerschaftlichen Teilhabe in der konkreten Gemeinde tatsächlich so stark ist, dass er das meiste Gewicht erhält. Hat die Aufsichtsbehörde hieran Zweifel, muss sie diese mit den Ergebnissen der Sachverhaltsanalyse belegen.

## c.) Vornahme der Abwägung und Feststellung des Abwägungsergebnisses

Auf der Grundlage der intensiven Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten des konkreten Einzelfalls muss die Aufsichtsbehörde die sich gegenüberstehenden Interessen gegeneinander abwägen. Anschließend ist das Abwägungsergebnis förmlich festzustellen.

Bei beiden Schritten ist wiederum auf die geeignete Dokumentation zu achten. Vor allem der Zeitpunkt der Abwägung ist festzuhalten, um im Nachhinein überprüfen zu können, ob sich der Sachverhalt zwischen seiner Feststellung und der Vornahme der Abwägung verändert hat. Denkbar sind Aspekte, wie eine sprunghaft gestiegene Verschuldung der Kommune oder auch eine erfolgreiche Aktion zur Werbung von aktiven Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehr usw. In diesem Fall wäre eine erneute – aktuelle – Sachverhaltsermittlung erforderlich und eine auf ihr beruhende Abwägungsentscheidung.

## II. Dringlichkeit

Die Aufsichtsbehörde wägt die Interessen gegeneinander ab. Ergibt sich dabei, dass das Interesse der Allgemeinheit an der Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Bewältigung der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG das der betroffenen Gemeinden am Erhalt des status quo deutlich überwiegt, ist auch das Tatbestandsmerkmal der dringenden Gebotenheit gegeben.

---

<sup>468</sup> S. 140.

### III. Zusammenfassung: Die praktische Anwendung der entwickelten Vorgaben zur Anwendung der Gemeinwohlklausel in § 15 Abs. 1 ThürBKG für die kommunale Pflichtaufgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG

Die Anwendung der Gemeinwohlklausel ist aufwändig und komplex. Vor allem die Abwägung birgt das Risiko von Fehlern – leicht können einzelne Interessen vernachlässigt und gemeindliche Besonderheiten übersehen werden. Deutlich wurde dies anhand des Beispiels: der Interessenabwägung für die Aufgabe der Gemeinden, ihre Feuerwehren entsprechend der örtlichen Verhältnisse aufzustellen, auszustatten und zu unterhalten. Hier hat sich gezeigt, dass die umfangreiche – und zugegeben mühsame – Sachverhaltsanalyse nach dem Katalog ein nützliches Werkzeug für die Aufsichtsbehörde darstellt. Die Unterteilung in Stufen macht den gesamten Prozess der Abwägung transparent und nachvollziehbar. Insgesamt kann darum festgestellt werden: Die entwickelte Methodik zur Anwendung der Gemeinwohlklausel kann in Zukunft die Anordnung von Pflichtvereinbarungen und die nachträgliche Überprüfung erleichtern. Dies gilt für die Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG und alle anderen kommunalen Pflichtaufgaben.

### IV. Mögliche Inhalte für Pflichtvereinbarungen im Zusammenhang mit Klimawandel bedingten Unwetterereignissen und der Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG

Beteiligte, Inhalte und weitere Details der Pflichtvereinbarung werden nicht schon dann definiert, wenn die Frist zum Abschluss der freiwilligen Vereinbarung gesetzt wird. Dies geschieht erst im nächsten Schritt.<sup>469</sup> Für das konkrete Beispiel der Pflichtvereinbarung für die Aufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG werden im Folgenden inhaltliche Vorschläge erarbeitet. Grundlage sind dabei die Erkenntnisse zu technischen und personellen Anforderungen an die Ausstattung der Feuerwehren in den Risikogebieten.

#### 1. Teilnahme an einem lokal ausgerichteten Unwetterwarnsystem

Würden Gemeinden in den Risikogebieten Unwetterwarnungen erhalten, die auf die jeweiligen lokalen Besonderheiten (Topographie, Zufluss- und Abflussberechnung usw.) angepasst sind, könn-

---

<sup>469</sup> S. 108.

ten die Feuerwehren Schäden vorbeugen und die Gefahrenabwehr mit größerer zeitlicher Vorlaufzeit vorbereiten. Durch die Teilnahme an einem entsprechenden Warnsystem könnte die Effektivität und damit Leistungsfähigkeit für die Pflichtaufgabe aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG – wenn auch nur teilweise – verbessert werden.

Es ist bei kleinen Freiwilligen Feuerwehren denkbar, dass die Kosten für ein qualitativ hochwertiges System einer Nutzung entgegenstehen. Auch die interne Organisation und Struktur könnte nicht ausreichen, um den Abruf, die Verteilung und Kontrolle der Unwetter-Informationen zu koordinieren. Allerdings setzt die Beteiligung an einem Unwetterwarnsystem nicht voraus, dass in den betroffenen Gemeinden eine Personalstelle geschaffen oder in Anspruch genommen wird, die für Abruf, Verteilung und Kontrolle zuständig ist. Dies kann auch an einem anderen Ort geschehen, da der Zugang der Information nicht vom Sitz des Empfängers abhängt, sondern nur von den im Warnsystem eingegebenen Parametern. Empfehlenswert wird es jedoch sein, je nach Unwetterwarnsystem eine räumliche Nähe zu wahren – etwa innerhalb des gleichen Postleitzahlgebiet oder Naturraums. Dies bedeutet: Es ist eine Kooperationsform zwischen der von den Wettererscheinungen betroffenen Gemeinde und anderen, z.B. personell stärkeren Gebietskörperschaften denkbar, wobei die Aufgabe "Unwetterwarnsystem" an Letztere übertragen wird.

Grundsätzlich kommen für diesen Inhalt alle drei Formen der Zweckvereinbarung – Vereinbarung zur Erledigung, zur Mitbenutzung, zu gemeinsamen Erledigung – in Betracht. Am einfachsten hinsichtlich der Umsetzung erscheint die Vereinbarung zur Erledigung gemäß § 7 Abs. 2 1. Halbsatz ThürBKG. Als erfüllende Gemeinde sollte eine solche ausgewählt werden, die sich neben der regionalen Verbundenheit durch Folgendes auszeichnet: eine Feuerwehr, die über ausreichende personelle Ausstattung verfügt, um die Aufgabe dauerhaft zu übernehmen

## 2. Technik zur Beseitigung von Unwetterschäden

Wenn Gemeinden gehäuft von Starkregen- und anderen Unwetterereignissen betroffen sind, stellt das an sie erhöhte Anforderungen hinsichtlich der Abwehr der Schäden. Es wurde bereits ausgeführt, welche Technik, einschließlich Kommunikationstechnik, hierfür erforderlich ist<sup>470</sup>. Darüber

---

<sup>470</sup> S. 79.

hinaus bedarf es auch des Personals, das für den Umgang mit den Geräten geschult ist. Beides – Personal und Sondertechnik – sind aus Kostengründen und wegen des demografischen Wandels nicht in allen betroffenen Gemeinden ausreichend vorhanden.

Eine Pflichtvereinbarung, die dieses Problem lösen soll, muss einen stärkeren lokalen Bezug haben, als eine solche, die ein Unwetterwarnsystem zum Inhalt hat. Bei der Technik und dem zur Bedienung erforderlichen Personal kommt es zwingend darauf an, dass beides in unmittelbarer Nähe zur betroffenen Gemeinde vorgehalten wird. Die Zwangsmaßnahme ist daher nur sinnvoll, wenn die erfüllende Gemeinde so nahe an der übertragenden Gemeinde liegt, um auch deren Aufgaben aus der Gefahrenabwehr zu übernehmen.

Grundsätzlich sind auch hier wieder alle drei Formen der Vereinbarungen des § 7 Abs. 2-3 ThürKGG denkbar. Praktikabler als die Vereinbarung zur Erledigung wird jedoch die Vereinbarung zur Mitbenutzung sein, da durch den Übergang der Befugnisse gemäß § 8 ThürKGG eine effektivere Organisation des Technikeinsatzes zu erwarten ist. Ob eine Vereinbarung zur gemeinsamen Erledigung abgeschlossen wird, hängt vom konkreten Einzelfall ab. Hier werden die finanziellen Möglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften zur Kostenbeteiligung eine Rolle spielen.

## Kapitel 4. Zusammenfassung

Der Klimawandel fordert aktuell und in Zukunft Erhebliches von den kommunalen Feuerwehren. Dies gilt sowohl für die technische Bewältigung von Klimawandel bedingten Unwetterereignissen, als auch für die personelle Ausstattung der Wehren.

Die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung umfasst das Recht und Pflicht der Gemeinden, sich den soeben genannten Herausforderungen durch ihre Feuerwehren zu stellen. Dies birgt Risiken und Chancen gleichermaßen: Es gibt keine zentralistische Organisation der Feuerwehren, in welcher Vorgehensweise, Art und Umfang der Aufgabenbewältigung vorgegeben wären. Die zuständigen Gemeinden sind selbst für die Aufgabenerfüllung verantwortlich. Einer Schlechterfüllung kann durch freiwillige kommunale Zusammenarbeit begegnet werden, ohne dass Eingriffe der Aufsichtsbehörden erforderlich sind. Dies setzt jedoch voraus, dass in den betroffenen Gebietskörperschaften die veränderten Anforderungen an den Umgang mit Unwetterereignissen erkannt und als Herausforderung angenommen werden.

In den Fällen, in denen dies nicht geschieht, sehen das ThürBKG und ThürKGG mit der Möglichkeit der Pflichtvereinbarung eine Zwangsmaßnahme vor – sie soll sicherstellen, dass die Allgemeinheit auch dann den ihr zustehenden Schutz erhält, wenn im Einzelfall die Gemeinde ihre fehlende Leistungsfähigkeit zur Bewältigung der Gefahren nicht erkennt oder sie nicht beseitigt.

Bisher wurde von der Pflichtvereinbarung gemäß § 15 ThürKGG im Anwendungsbereich des § 3 ThürBKG kein Gebrauch gemacht, obwohl davon auszugehen ist, dass die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zumindest in Einzelfällen gegeben waren. Dies liegt unter anderem daran, dass Erfahrungen im Anwendungsbereich des § 15 ThürKGG – insbesondere der Anwendung der enthaltenen Gemeinwohlklausel – fehlen. Ohne ein methodisches Vorgehen zur Anwendung der Klausel ist das Risiko höher, eine rechtswidrige Pflichtvereinbarung zu erlassen, als wenn ein solches entwickelt und den zuständigen Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt wird.

Mit der in dieser Untersuchung erarbeiteten Methodik zur Anwendung der Gemeinwohlklausel in § 15 ThürKGG wird der Prozess, an dessen Ende eine Pflichtvereinbarung steht, strukturiert. Dies führt zu verbesserter Übersichtlichkeit, insbesondere bei der Ermittlung des relevanten Sachverhalts und der Interessenabwägung. Den zuständigen Behörden wird es auf diese Weise erleichtert,

Pflichtvereinbarungen anzuordnen. Die Methodik dient damit generell der Unterstützung der Verwaltungsarbeit und soll konkret dazu ermutigen, die vorhandenen und zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels ausreichenden juristischen Möglichkeiten zu nutzen. Im Ergebnis dient sie auch dem Schutz und der Sicherheit der Bürger in den vom Klimawandel betroffenen Regionen Thüringens.

#### Teil 4. Fazit der Untersuchung

Die Veränderungen des Klimas sind für die Menschen spürbar geworden. Dazu gehört das wissenschaftlich belegte Empfinden, dass generell die Sommer heißer, die Winter milder werden. Aber auch vermehrt auftretende Wettererscheinungen wie Gewitter, Stürme und Starkregen rufen immer wieder in Erinnerung, dass ein Wandel eingetreten ist. Egal ob solche Ereignisse zu Katastrophen führen, oder aber als Fall der Allgemeinen Hilfe nur für eine einzelne Gemeinde von Bedeutung sind – sie stellen eine Herausforderung für die zu ihrer Bewältigung zuständigen Institutionen dar.

Der Katastrophenschutz auf Bundes- und Landesebene dient der nicht-polizeilichen Abwehr von Gefahren für die Gesellschaft. Doch hier ist nichts statisch: weder die Gefahrenlagen, noch die technischen Möglichkeiten für den Umgang mit ihnen, oder die Altersstruktur und Bereitschaft der Gesellschaft, sich ehrenamtlich einzubringen. Auch das Recht, welches den Rahmen und die Strukturen der Gefahrenabwehr vorgibt, ist nicht starr. Es kann verändert und seine Anwendung erleichtert werden. Mit beiden Maßnahmen ist die Bewältigung von Katastrophen und sonstigen Gefahren trotz der Veränderungen möglich. Voraussetzung hierfür ist jedoch das bewusste Wahrnehmen der gewandelten Herausforderungen und die Bereitschaft, diese anzunehmen.

Das Katastrophenschutzrecht der Bundesrepublik, jenes des Freistaats Thüringen sowie die gesetzlichen Vorgaben zur Allgemeinen Hilfe im Freistaat haben eines gemeinsam: die enorme Bedeutung der Themen Information, Kommunikation und Bürgerbeteiligung. Ohne diese drei wesentlichen Punkte ist eine funktionierende Gefahrenbewältigung nicht denkbar – weder für eine Kommune, noch für ein Bundesland oder die Bundesrepublik Deutschland. Es überrascht daher nicht, dass sie sowohl bundesweit als auch im Freistaat Gegenstand von Diskussionen sind.

Für Gemeinden bestehen aktuell rechtliche Möglichkeiten, um ihre Gefahrenabwehr trotz Problemen mit der Leistungsfähigkeit den veränderten klimatischen Bedingungen anzupassen – in Form der kommunalen Zusammenarbeit mit einer verblüffend einfachen Maßnahme. Hier heißt es für die Kommunalpolitik, Verantwortung zu übernehmen und Bündnisse zu schließen. Wird dies nicht getan, geht die Verantwortung auf die übergeordnete Ebene über: Sie obliegt den Aufsichtsbehörden, die die Option einer Zwangsmaßnahme nach ThürKGG zu prüfen haben. Deren Scheu im Um-

gang mit der Gemeinwohlklausel und dem bisher nicht angewandten § 15 ThürKGG ist bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass man sich mit der Untätigkeit abfindet, im Gegenteil. Wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft die Sicherheit von Bürgern vermehrt durch Unwetterereignisse bedroht sein wird, muss die Scheu durch Handlungsanleitungen gezielt abgebaut werden. Die in der vorliegenden Untersuchung entwickelten Vorgaben zur Auslegung des Gemeinwohlbegriffs und die Methodik zur Interessenabwägung im Rahmen der Vorbereitung einer Pflichtvereinbarung können hierzu einen Beitrag leisten.

Kreativität und Mut im Umgang mit Herausforderungen sind die Voraussetzungen dafür, dass sie bewältigt werden. Diese Erkenntnis gilt für alle Ebenen staatlichen Handelns.



# Thesen

1. Das bundesdeutsche Katastrophenschutzrecht bedarf einer grundlegenden Überarbeitung. Dabei müssen Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu geordnet werden. Im Mittelpunkt der Neukonzeption muss die Systemverantwortung des Bundes stehen. Die operative Verantwortung liegt bei den Ländern.
2. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene spielen beim Katastrophenschutz die Themen Information und Kommunikation sowie Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle für das dauerhafte Funktionieren. Um sie zu stärken, bedarf es auf beiden Ebenen Konzepte, die langfristig angelegt und zentral – durch Bund und Land – unterstützt werden.
3. Um beim Katastrophenschutz im Freistaat Thüringen Defizite beim Informations- und Kommunikationsfluss abzubauen, bietet es sich an, die Stelle einer/-s Landeskatastrophenschutzbeauftragten zu schaffen und mit Kontrollbefugnissen auszustatten.
4. Bei der Bewältigung der Aufgaben der Allgemeinen Hilfe nach ThürBKG haben die Gemeinden Feststellungen zu örtlich relevanten Klimaveränderungen zu beachten. Hierauf müssen sie ihre technische und personelle Ausstattung ausrichten.
5. Mit dem ThürBKG und ThürKGG stehen aktuell ausreichende Regelungen zur Verfügung, damit Gemeinden trotz fehlender oder bedrohter Leistungsfähigkeit zur Bewältigung von Klimawandel bedingten Unwettern handlungsfähig bleiben.
6. Die Anwendung von § 15 ThürKGG wird durch Vorgaben zur Auslegung und eine Methodik zur im Rahmen der Gemeinwohlklausel erforderlichen Abwägung erleichtert.

# Erklärung

Hiermit erkläre ich ehrenwörtlich,

- dass mir die geltende Promotionsordnung der Fakultät bekannt ist;
- dass ich die Dissertation selbst angefertigt habe und alle von mir benutzten Hilfsmittel, persönlichen Mitteilungen und Quellen in meiner Arbeit angegeben habe;
- dass mich folgende Personen bei der Auswahl und Auswertung des Materials sowie bei der Herstellung des Manuskripts unterstützt haben: Dr. Marcus Dinglireiter, Korrekturlesen;
- dass die Hilfe eines Promotionsberaters nicht in Anspruch genommen;
- dass Dritte weder unmittelbar noch mittelbar geldwerte Leistungen von mir für Arbeiten erhalten haben, die im Zusammenhang mit dem Inhalt meiner vorgelegten Dissertation stehen;
- dass ich die Dissertation noch nicht als Prüfungsarbeit für eine staatliche oder andere wissenschaftliche Prüfung eingereicht habe;
- dass ich weder die gleiche, eine in wesentlichen Teilen ähnliche oder eine andere Abhandlung bei einer anderen Hochschule als Dissertation eingereicht habe.

---

Ort, Datum

---

Ulrike Dinglireiter